



IPG

Politécnico
da Guarda
Polytechnic
of Guarda

Mestrado em Gestão
Administração Pública

A Autonomia e Competitividade
Tributária dos Municípios Portugueses

Ricardo Paulo Valente Serra

maio | 2016



Escola Superior
de Tecnologia
e Gestão



Instituto Politécnico da Guarda
Escola Superior de Tecnologia e Gestão

Projeto Aplicado de Mestrado em Gestão,
Especialização em Administração Pública

***A Autonomia e Competitividade Tributária
dos Municípios Portugueses***

por

Ricardo Paulo Valente Serra

Guarda, maio de 2016



Instituto Politécnico da Guarda
Escola Superior de Tecnologia e Gestão

Projeto Aplicado de Mestrado em Gestão,
Especialização em Administração Pública

***A Autonomia e Competitividade Tributária
dos Municípios Portugueses***

por

Ricardo Paulo Valente Serra

Orientadora: Prof.^a Doutora Maria José Andrade Pais Valente

Guarda, maio de 2016

Dedicatória

Aos meus grandes e únicos Heróis:

Minha mãe, Patrocínia,

Meu pai, José,

Minha irmã, Teresa,

Meu falecido irmão, Pedro.

Agradecimentos

A concretização deste trabalho académico beneficiou da colaboração de várias pessoas e instituições a quem expressamos, aqui e agora, o nosso profundo agradecimento.

À Senhora Professora Doutora Maria José Andrade Pais Valente, docente da disciplina de Finanças Públicas ministrada na parte letiva do mestrado, por ter desempenhado a função de orientadora científica de forma exemplar, exigente e competente, através da assertividade dos seus ensinamentos, do estímulo à constante reflexão crítica e da disponibilidade permanente às nossas diversas solicitações.

Aos colegas e professores da parte letiva do mestrado pelo contributo decisivo para ter atingido excelentes resultados académicos e para transpor os conhecimentos adquiridos para este projeto e para o contexto profissional.

Ao Instituto Politécnico da Guarda, na pessoa do Senhor Presidente, Professor Doutor Constantino Mendes Rei, pelas condições e facilidades dispensadas pelos diversos serviços, e forte apoio institucional conferido ao autor e ao projeto, que constituíram fatores determinantes para a concretização deste estudo ambicioso, inovador e de abrangência nacional.

Às diversas instituições públicas que disponibilizaram informações e documentação atempadamente, designadamente à Direcção-Geral das Autarquias Locais, ao Tribunal de Contas, à Direcção-Geral do Orçamento, à Autoridade Tributária e Aduaneira / Direcção-Geral de Contribuições e Impostos e ao Instituto Nacional de Estatística, IP.

Aos cento e doze municípios que voluntariamente responderam ao questionário e cujas respostas foram vitais para a análise empírica, cuja identificação individualizada será efetuada no capítulo n.º 6 – Análise Empírica e aos municípios de Lisboa, do Seixal e de Setúbal por terem prestado esclarecimentos / informações que foram integradas na parte I – Análise Teórica.

Ao Município da Covilhã, na pessoa do Senhor Presidente da Câmara Municipal, Dr. Vítor Pereira, pela concessão do estatuto de trabalhador estudante, pelo acolhimento desde 14/05/2003 como Técnico Superior de Gestão e Coordenador de serviços municipais, e pela oportunidade de poder desenvolver este estimulante projeto pessoal e profissional, apesar da existência de determinados condicionalismos e bloqueios.

Ao senhor Luís Barreiros, anterior vereador eleito em listas do PPD/PSD – Partido Social Democrata e titular dos Pelouros do Património Municipal, Administração Geral e Finanças do Município da Covilhã, pelo incentivo para frequentarmos a parte letiva do mestrado e por ser um exemplo de rigor profissional, de descrição e dedicação à causa pública.

Ao Senhor Carlos Martins, vereador eleito em lista do PS - Partido Socialista e anterior titular do Pelouro do Património Municipal do Município da Covilhã, pelo reconhecimento do mérito excecional no desempenho das funções profissionais e pelo forte estímulo à realização deste estudo académico.

Aos colegas dos setores operativos, administrativos e técnicos e aos vereadores com quem tivemos e temos o privilégio de interagir no exercício das funções profissionais desempenhadas no Município da Covilhã, aqui superiormente representados pelos colaboradores do Serviço de Património Municipal, Senhor Carlos Serra e Senhora Dra. Carla Nabuco, pela competência, profissionalismo e trabalho redobrado para fazer face as nossas ausências e impedimentos; e pelo Senhor Dr. José Armando Reis, responsável pelo Grupo Interno de Acompanhamento do IMI pela colaboração permanente e desinteressada, e pela partilha de conhecimentos técnicos em matérias de IMI e de urbanismo.

Ao senhor Dr. Hélder Silva, funcionário do Setor do Património do Serviço de Finanças da Covilhã, pelas longas e proveitosas conversas sobre a temática da tributação municipal, decorrente da sua inegável capacidade técnica e profundos conhecimentos em matérias de grande complexidade tributária, em sede de IMI e IMT.

À senhora Mestre Luísa Santos, Chefe de Divisão Geral dos SMAS – Serviços Municipalizados da Guarda, pelo incentivo e disponibilidade permanente para discutir de forma aprofundada e apaixonada as temáticas abordadas nas disciplinas da parte letiva e neste projeto.

À senhora Mestre Teresa Rosa, Professora de Matemática no Agrupamento de Escolas n.º 1 de Loures, pelo incitamento, colaboração, tempo e rigor técnico dispensado no tratamento estatístico da informação de natureza primária e secundária que foi sendo recolhida ao longo do trabalho.

E, por fim, aos meus amigos verdadeiros e genuínos, e a toda a minha família, sem qualquer exceção, mas com destaque especial aos meus pais e irmã, por serem exemplos de simplicidade, de trabalho e de vida; e pelo encorajamento permanente e apoio incondicional, sem limites ou expectativa de compensação.

Resumo

Este trabalho visa contribuir para o estudo e reflexão do nível da autonomia e competitividade tributária dos municípios portugueses à luz do atual regime de financiamento das autarquias locais, aprovado pela Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro.

É sabido que os impostos locais (IMI, IMT, IUC e Derrama Municipal) estão tendencialmente indexados à arrecadação da receita pelo Poder Local, pelo que se procurou perceber se os municípios têm plena consciência de que, para além do poder de fixação das taxas desses impostos, dispõem de mecanismos legais para flexibilizar essas taxas e por essa via induzir efeitos de competitividade tributária / fiscal visando reforçar a atração de agentes económicos (famílias e empresas) para a sua jurisdição territorial.

Para o efeito aplicou-se um questionário original a todos os municípios de Portugal continental e insular cujos resultados obtidos conjugados com a informação estatística de natureza secundária extraída de diversas fontes documentais, permitiram construir uma base de dados robusta capaz de suportar um modelo empírico que pretendeu avaliar e recolher evidências da existência (ou não) da prática de “*Gestão Fiscal*” por parte dos municípios portugueses.

Após a estimação econométrica, os resultados a que se chegaram indicam a dimensão populacional ou a paridade do poder de compra como as variáveis que mais contribuem para explicar a probabilidade do município estar a praticar *Gestão Fiscal*, ou seja a base fiscal é o fator mais relevante para explicar essa probabilidade.

As respostas ao questionário permitiram, também, concluir que: a) o nível de autonomia tributária, ainda que limitado, não é aproveitado e otimizado pelos municípios; b) a perceção do impacto financeiro das medidas fiscais fixadas pelos órgãos municipais na receita municipal é inferior ao desejável; c) o nível de divulgação da informação e por monitorização dos processos de atribuição de benefícios fiscais municipais é bastante limitado; d) o recenseamento atualizado dos benefícios tributários concedidos pelos municípios é inexistente e e) a mensuração da eficácia da aplicação das medidas tributárias tende a ser negligenciada e consequentemente também as razões para a falha dessa eficácia.

Em suma, o nível e qualidade da gestão fiscal / tributária dos municípios são, com algumas excelentes exceções, reduzidos e têm um longo caminho a percorrer em Portugal.

Palavras-chave: Poder Local, Municípios, Autonomia Fiscal, Competitividade Fiscal, Gestão Fiscal, Benefícios Fiscais.

Abstract

This work aims to contribute to the study and analysis of the level of autonomy and tax competitiveness of Portuguese municipalities in the light of the current funding scheme of local authorities, approved by Law No. 73/2013, of 3 September.

It is well known that local taxes (IMI - Municipal Property Tax, IMT - Municipal Tax on Real Estate Transactions, IUC - Single Road Tax, and Municipal Surtax) tend to be indexed to revenue collection by Local Governments. Therefore, it has been examined whether municipalities are fully aware that, in addition to holding the power to determine the rates of these taxes, they have legal mechanisms to ease such rates and in this way induce effects of tax / fiscal competitiveness to increase the attraction of economic agents (households and companies) to their territorial jurisdiction.

For this purpose, an original questionnaire was applied to all Portuguese continental and island municipalities whose results combined with secondary statistical information extracted of various documentary sources allowed to build a solid database capable of supporting an empirical model that sought to examine and collect evidence of whether "*Fiscal Management*" is practiced by Portuguese municipalities.

After the econometric estimation, the results obtained indicate the population size or the purchasing power parity as the variables that contribute most to explaining the probability of a municipality practicing *Fiscal Management*, i.e., the tax base is the most important factor to explain this probability.

In addition, the questionnaire results have shown that: a) the level of tax autonomy, albeit limited, is not used and optimized by the municipalities; b) the perception of the financial impact of the tax measures laid down by the municipal bodies in municipal revenue is less than desirable; c) the level of disclosure and monitoring of the procedures for allocating municipal tax benefits is quite limited; d) the updated register of the tax benefits granted by the municipalities is non-existent; and e) the measurement of the effectiveness of the application of tax measures tends to be neglected and, consequently, so do the reasons for the failure of such effectiveness.

In short, with some outstanding exceptions, the level and quality of fiscal / tax management of municipalities are low and still have a long way to go in Portugal.

Keywords: Local Governments, Municipalities, Fiscal Autonomy, Fiscal Competitiveness, Fiscal Management, Tax Benefits.

Índice

Glossário de Siglas.....	ix
Índice de Anexos.....	xi
Índice de Quadros	xii
Índice de Gráficos	xv

Introdução.....	1
------------------------	----------

PARTE I – PARTE TEÓRICA

Capítulo n.º 1 - Considerações Preliminares

1.1 – Breve Enquadramento.....	5
1.2 – Conceitos.....	5
1.3 - O Municipalismo em Portugal	
1.3.1 – Das origens à queda monarquia absolutista (23 de agosto de 1820)	10
1.3.2 - No liberalismo monárquico constitucional (De 24 de agosto de 1820 a 4 de outubro de 1910).....	11
1.3.3 – Na 1.ª República (De 5 de outubro de 1910 a 27 de maio de 1926).....	13
1.3.4 – Na 2.ª República – Período do Estado Novo (De 28 de maio de 1926 a 24 de abril de 1974)	14
1.3.5 – Na 3.ª República (De 25 de abril 1974 à atualidade)	17
1.4 – Síntese.....	20

Capítulo n.º 2 – A Descentralização Financeira nos Municípios

2.1 – Breve Enquadramento.....	22
2.2 – Descentralização financeira.....	23
2.3 – O modelo do Federalismo fiscal (<i>fiscal federalism</i>).....	25
2.4 – O modelo da Escolha Pública (<i>public choice</i>).....	27
2.5 – Nível de descentralização financeira dos municípios portugueses.....	27
2.6 – Síntese.....	29

Capítulo n.º 3 - Poder Tributário dos Municípios

3.1 – Breve Enquadramento.....	30
3.2 – Poder Tributário Municipal	
3.2.1 – Consagração na Doutrina.....	32
3.2.2 – Consagração na Constituição.....	33
3.2.3 – Consagração na Legislação Ordinária	
3.2.3.1 – Introdução.....	35

3.2.3.2 – Lei n.º 42/1998, de 6 de agosto.....	35
3.2.3.3 – Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro.....	36
3.2.3.4 – Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.....	37
3.2.4 – Poder Tributário por tributo municipal.....	38
3.2.5 – Poder de liquidação por tributo municipal.....	40
3.2.6 – Poder de cobrança por tributo municipal.....	40
3.3 – Síntese.....	42
Capítulo n.º 4 – As Receitas Tributárias Municipais	
4.1 – Breve Enquadramento.....	43
4.2 – Impostos Diretos Locais	
4.2.1 - Imposto Municipal sobre Imóveis.....	43
4.2.2 - Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis.....	50
4.2.3 – Imposto Único de Circulação.....	54
4.2.4 – Derrama Municipal.....	57
4.3 – Impostos Indiretos Locais	
4.3.1 – Encargos de Mais-valias ou Contribuições Especiais.....	62
4.3.2 – Taxas Municipais.....	64
4.4 – Outros Tributos Locais	
4.4.1 - Participação variável no Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares.....	68
4.5 – Estrutura Financeira Municipal	
4.5.1 – O Peso das Receitas Próprias e das Transferências no Total das Receitas Municipais	72
4.5.2 – Grau de Independência Financeira.....	73
4.6 – Alguns Indicadores da Fiscalidade Municipal.....	76
4.7 – Síntese.....	79
Capítulo n.º 5 – Benefícios Tributários Municipais	
5.1 – Breve enquadramento.....	80
5.2 – Os Benefícios Fiscais: Conceitos e Objetivos.....	80
5.3 – Benefícios Tributários Municipais	
5.3.1 – Impostos Diretos	
5.3.1.1 – Imposto Municipal sobre imóveis.....	82
5.3.1.2 – Imposto Municipal sobre Transações Onerosas de Imóveis.....	84
5.3.1.3 – Imposto Único de Circulação.....	87
5.3.1.4 – Derrama Municipal.....	88

5.3.2 – Impostos Indiretos Locais	
5.3.2.1 – Encargos de Mais-valias ou Contribuições Especiais.....	89
5.3.2.2 – Taxas Municipais.....	90
5.3.3 – Outros Tributos Locais	
5.3.3.1 - Participação variável no Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares.....	90
5.4 – Estatísticas dos Benefícios Tributários Municipais	91
5.5 – Síntese.....	94

PARTE II – ANÁLISE EMPÍRICA

Capítulo n.º 6 – Análise Empírica

6.1 – Breve Enquadramento	96
6.2 – Base de Dados.....	96
6.2.1 – Conceção.....	97
6.2.2 – Realização do Pré-teste.....	98
6.2.3 – Período de Administração.....	98
6.2.4 – Adesão ao Questionário.....	99
6.3 – Variáveis.....	102
6.4 – Modelo Empírico.....	106
6.5 – Estimação do Modelo.....	108
6.6 – Análise de Resultados.....	112
Conclusões.....	115
Investigações futuras.....	116
Bibliografia.....	120
Legislação.....	130
Webgrafia.....	136
Repositórios Científicos.....	137

Glossário de Siglas

AC – Administração Central

AL's – Autarquias Locais

ANMP – Associação Nacional dos Municípios Portugueses

AR – Assembleia da República

AT – Autoridade Tributária e Aduaneira

CA – Contribuição Autárquica

CCPIA – Código da Contribuição Autárquica e do Imposto sobre Indústria Agrícola

CEAL – Carta Europeia de Autonomia Local

CEE – Comunidade Económica Europeia

CFI – Código Fiscal do Investimento

CIMI – Código do Imposto Municipais sobre Imóveis

CIMT – Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis

CIMV – Código do Imposto Municipal sobre Uso e Fruição de Veículos

CIRC – Código do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas

CIRS – Código do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares

CIUC - Código do Imposto Único de Circulação

CIVA – Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado

CIS – Código do Imposto de Selo

CPPT – Código de Procedimento e de Processo Tributário

CRP – Constituição da República Portuguesa

DGAL – Direcção-Geral das Autarquias Locais

DGCI – Direcção-Geral de Contribuições e Impostos

DGO – Direcção-Geral do Orçamento

EBF – Estatuto dos Benefícios Fiscais

FAM – Fundo de Apoio Municipal

FMI – Fundo Monetário Internacional

IABA – Imposto sobre o Alcool e Bebidas Alcoólicas

IJ – Imposto do Jogo

IMI – Imposto Municipais sobre Imóveis

IMT – Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis

IMV – Imposto Municipal sobre Uso e Fruição de Veículos

INE – Instituto Nacional de Estatística

IPC – Índice do Preço do Consumidor

IRC – Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas

IRS – Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares
IS – Imposto de Selo
ISP – Imposto sobre Produtos Petrolíferos
ISV – Imposto sobre Veículos
IT – Imposto sobre o consumo do Tabaco
IUC – Imposto Único de Circulação
IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado
LBPC – Lei de Bases do Património Cultural
LCPA – Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
LEO – Lei de Enquadramento Orçamental
LFL – Lei das Finanças Locais
LGT – Lei Geral Tributária
LOE – Lei do Orçamento de Estado
NUT – Nomenclatura das Unidades Territoriais para fins estatísticos
OICI – Organização Internacional para a Cooperação Ibero-americana
PAEL – Programa de Apoio à Economia Local
PEC – Pacto de Estabilidade e Crescimento
PIB – Produto Interno Bruto
RGTA – Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais
RJAL – Regime Jurídico das Autarquias Locais
SPA – Sector Público Administrativo
SS – Segurança Social
STATA - Programa de Estatística que funciona em ambiente Windows
EU – União Europeia

Índice de Anexos

Anexo I – Questionário.....	139
Anexo II – Tratamento Estatístico das Respostas ao Questionário.....	146

Índice de Quadros

Quadro n.º 1 – Evolução Legislativa das Atribuições dos Municípios Portugueses....	18
Quadro n.º 2 – Vantagens e limitações da descentralização.....	23
Quadro n.º 3 – Caracterização das Autarquias Locais Portuguesas em perspetiva comparada com países europeus.....	28
Quadro n.º 4 – As Características do Poder Tributário.....	32
Quadro n.º 5 – Poderes tributários por tributo municipal.....	38
Quadro n.º 6 – Responsabilidade da liquidação dos tributos municipais.....	40
Quadro n.º 7 – Responsabilidade da cobrança dos tributos municipais.....	41
Quadro n.º 8 – Dados estatísticos sobre a fixação de taxas anual de IMI dos prédios urbanos no período de 2007 a 2014.....	45
Quadro n.º 9 – Sistematização das majorações das taxas de imposto de IMI.....	46
Quadro n.º 10 – Valores arrecadados de IMI /CA no período de 2003 a 2014.....	47
Quadro n.º 11 – Municípios com maior receita cobrada de IMI em 2014.....	47
Quadro n.º 12 – Municípios com menor receita cobrada de IMI em 2014.....	48
Quadro n.º 13 – N.º de proprietários e n.º prédio sujeitos e isentos na liquidação de 2015.....	49
Quadro n.º 14 – Valores patrimoniais dos prédios sujeitos e isentos na liquidação de 2015.....	49
Quadro n.º 15 – Valores arrecadados de IMT / SISA no período de 2003 a 2014.....	52
Quadro n.º 16 – Municípios com maior receita cobrada de IMT em 2014.....	52
Quadro n.º 17 – Municípios com menor receita cobrada de IMT em 2014.....	53
Quadro n.º 18 – Valores arrecadados de IUC /IMV no período de 2003 a 2014.....	55
Quadro n.º 19 – Municípios com maior receita cobrada de IUC em 2014.....	55
Quadro n.º 20 – Municípios com menor receita cobrada de IUC em 2014.....	56
Quadro n.º 21 – Dados estatísticos sobre a derrama municipal dos exercícios económicos do período de 2007 a 2014.....	59
Quadro n.º 22 – Valores arrecadados de derrama no período de 2003 a 2014.....	60
Quadro n.º 23 – Municípios com maior receita cobrada de Derrama Municipal em 2014.....	60
Quadro n.º 24 – Municípios com menor receita cobrada de Derrama Municipal em 2014.....	61
Quadro n.º 25 – Valores arrecadados de taxas municipais no período de 2005 a 2014.....	65

Quadro n.º 26 – Municípios com maior receita cobrada de taxas municipais em 2014.....	66
Quadro n.º 27 – Municípios com menor receita cobrada de taxas municipais em 2014.....	67
Quadro n.º 28 – Dados estatísticos sobre taxas fixadas pelas assembleias municipais da participação variável de IRS no período de 2007 a 2014.....	70
Quadro n.º 29 – Valores arrecadados da participação variável de IRS no período de 2007 a 2014.....	70
Quadro n.º 30 – Municípios com maior receita cobrada da participação variável de IRS em 2014.....	70
Quadro n.º 31 – Municípios com menor receita cobrada da participação variável de IRS em 2014.....	71
Quadro n.º 32 – O Peso das Receitas Próprias e das Transferências no Total das Receitas Municipais no período de 2003 a 2014.....	73
Quadro n.º 33 – Municípios que apresentam maior Independência Financeira – 2014.....	74
Quadro n.º 34 – Municípios que apresentam menor Independência Financeira – 2014.....	75
Quadro n.º 35 – Os números da fiscalidade nos municípios sedeados nas sedes de distrito e das regiões autónomas, e da naturalidade e residência do autor, nos anos de 2013 e 2014.....	78
Quadro n.º 36 – Sistematização de benefícios e isenções em sede de IMI que carecem de aprovação da assembleia municipal ou parecer vinculativo da câmara municipal.....	83
Quadro n.º 37 – Sistematização de benefícios e isenções em sede de IMT que carecem de aprovação da assembleia municipal ou parecer vinculativo da câmara municipal.....	86
Quadro n.º 38 - Benefício Tributário da Participação Variável no IRS no período de 2007 a 2014.....	92
Quadro n.º 39 – Valores agregados por tipo de benefício fiscal estadual de 2011 a 2014.....	93
Quadro n.º 40 – Taxa de resposta dos municípios por distrito / região autónoma..	99
Quadro n.º 41 – Taxa de resposta efetiva por tipo de dimensão dos municípios e região autónoma.....	100

Quadro n.º 42 – Taxa de resposta efetiva por tipo de localização dos municípios.....	100
Quadro n.º 43 – Estatísticas descritivas	106
Quadro n.º 44 – Coeficientes estimados na regressão <i>Logit</i>	109
Quadro n.º 45 – Estatísticas da estimação.....	110
Quadro n.º 46 – Efeitos marginais após estimação <i>Logit</i>	111

Índice de Gráficos

Gráfico n.º 1 - Evolução dos valores arrecadados de taxas municipais no período de 2005 a 2014.....	66
--	----

Introdução

No âmbito do programa curricular do mestrado em Gestão, ramo de Administração Pública, e para efeitos da sua conclusão, decidiu-se pela elaboração de um projeto aplicado subordinado ao tema “*A Autonomia e Competitividade Tributária dos Municípios Portugueses*” que tem essencialmente um cariz prático e natureza económico-financeira, sendo de salientar a sua completa independência face a qualquer corrente ideológica político-partidária.

O projeto pelas temáticas abordadas possui uma forte presença da componente jurídica, pelo que qualquer imprecisão, interpretação ou deficiência jurídica é da inteira e exclusiva responsabilidade do autor, pese embora se tenha procurado realizar uma dissecação exaustiva dos termos, conceitos e problemáticas associadas.

Este trabalho visa contribuir para o estudo e reflexão do nível da autonomia e competitividade tributária dos municípios portugueses à luz do atual regime de financiamento das autarquias locais, aprovado pela Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro.

Em 2014, o total das Receitas Municipais ascendeu a 7.337.759 mil euros, onde 2.686.844 mil euros eram Receitas Fiscais, representando 37% do total e 2.482.783 mil euros eram originárias de transferência da Administração Central, correspondendo a 34% do total. Neste cenário financeiro, de natureza bipolar para alguns, importa conhecer se os municípios têm perceção dos mecanismos disponibilizados pela Lei e do potencial da sua operacionalização para o desenho de estratégias mais competitivas para atração dos agentes económicos: famílias e empresas.

Os impostos locais (IMI, IMT, IUC e Derrama Municipal) estão tendencialmente indexados à arrecadação da receita pelo Poder Local, pelo que importa perceber se os municípios têm consciência de que, para além do poder de fixação das taxas desses impostos, dispõem de mecanismos legais para flexibilizar essas taxas e por essa via induzir efeitos de competitividade tributária/fiscal.

Para o efeito aplicou-se um questionário a todos os municípios de Portugal continental e insular por forma a recolher informações que permitam perceber se a fixação de taxas dos impostos e da percentagem da participação variável de IRS admitidas em sede de Orçamento de Estado são as únicas medidas executadas pelo Poder Local.

Tentar-se-á indagar se os municípios portugueses efetuam “*Gestão Fiscal*” e se têm plena consciência, apesar da aparente reduzida autonomia fiscal, de que dispõem, ainda assim, de alguns instrumentos que lhe permitem alguma flexibilidade no âmbito dos impostos locais.

Em termos de redação, procurou-se utilizar uma linguagem clara, simples e objetiva, para que a leitura e a apreensão dos conteúdos não fosse demasiado fastidiosa e técnica.

Ao longo do texto para ser garantida uma maior clareza da linguagem foram colocadas figuras e quadros, e realizadas remissões para outros pontos, sempre que se mostrou pertinente e relevante.

O trabalho desenvolveu-se ao longo de duas partes, a Parte I – Análise Teórica e a Parte II – Análise Empírica.

Depois da introdução, no capítulo n.º 1 apresentam-se as considerações prévias sobre o enquadramento e a clarificação conceptual das temáticas a abordar, e a evolução histórica do municipalismo em Portugal desde a origem da nacionalidade à atualidade.

No capítulo n.º 2 desenvolveu-se uma abordagem acerca das teorias económicas sobre a descentralização financeira, designadamente de dois modelos teóricos distintos, que estudam o fenómeno financeiro de ângulos diferentes, mas que não são opostos nos seus propósitos e finalidades: o federalismo fiscal (*fiscal federalism*) e a escolha pública (*public choice*).

Posteriormente, no capítulo n.º 3, foi realizada uma análise sobre o poder tributário, a competência tributária, a capacidade tributária ativa e a titularidade da receita. Procura-se concluir sobre a amplitude de poder tributário, em termos *positivos* (fixação e majorações de taxas) e termos *negativos* (isenções, minorações de taxas e benefícios fiscais), nomeadamente ao nível do lançamento, criação, liquidação e cobrança das diversas receitas tributárias.

No capítulo n.º 4 foi efetuado um percurso individualizado por cada tributo municipal, no que concerne à legislação que suporta a sua criação, liquidação e cobrança e aos valores anuais arrecadados. No final realizou-se uma abordagem às questões inerentes à capitação fiscal municipal, ao esforço fiscal municipal e à carga tributária / fiscal municipal *per capita* com base nos tributos locais.

A temática relacionada com o poder tributário negativo, designadamente com os benefícios tributários / fiscais que podem ser concedidos a nível municipal (isenções, reduções de taxas, etc.) foi abordada detalhadamente no capítulo n.º 5, onde também é desenvolvida uma

exposição individualizada da legislação/regulamentação que lhes dá suporte e sobre os critérios ou pressupostos da sua concessão pelas assembleias municipais.

A Parte II – Análise Empírica, compreende o capítulo n.º 6 onde é apresentado o estudo empírico, a base de dados construída a partir do questionário concebido para o efeito, o modelo empírico, as evidências obtidas, bem como as limitações e as dificuldades encontradas que decorreram das opções tomadas, da metodologia empregue e de certos condicionalismos referidos ao longo do texto.

Por fim um espaço às Conclusões para recolha das considerações decorrentes do projeto e sugestões para futuros trabalhos e investigações, bem como reflexão acerca de potenciais políticas.

PARTE I – ANÁLISE TEÓRICA

Capítulo n.º 1 – Considerações Preliminares

1.1 – Breve Enquadramento

Este capítulo tem como objetivo apresentar o cenário em que o projeto se desenvolverá. Para o efeito far-se-á uma breve abordagem conceptual da terminologia comumente utilizada nesta área, por forma a garantir-se perceção das temáticas a abordar ao longo deste documento.

O projeto tem enfoque nas autarquias portuguesas e, em particular, nos municípios, sem prejuízo de alusões que forem consideradas úteis ou necessárias a outro tipo autárquico, designadamente às freguesias, por isso considerou-se interessante trazer a este capítulo uma breve resenha da evolução do municipalismo em Portugal.

Importa referir que se pretendeu, quer na abordagem conceptual, quer na abordagem histórica, destacar as questões da autonomia e da atribuição de competências nas suas diversas vertentes, com focagem nas questões da centralização e da descentralização.

1.2 – Conceitos

Em termos conceptuais, importa aclarar os conceitos de *Concelho* e *Município*, pois para a maioria das pessoas são conceções análogas, mas na realidade são duas realidades distintas. De acordo com Dias (2006:38) o termo de *Concelho* significou até à Constituição de 1976 o mesmo que *Município* ou circunscrição autárquica. Contudo, a evolução histórica fez que a figura do *Concelho* correspondesse a um nível autárquico, no âmbito do Poder Local, com maior ou menor acuidade, em função das manipulações mais ou menos centralistas levadas a cabo pela Administração Central (tanto Régia como Republicana). Por sua vez, o *Município* é uma Autarquia Local, pessoa coletiva de direito público, com atribuições próprias, dotada com competências específicas, delimitada por uma circunscrição territorial, com população eleitora de quem é representante, que elege em sufrágio eleitoral universal, direto e secreto os titulares políticos dos órgãos da Autarquia.

Montalvo (2003:199) considera que o município, ao longo dos anos, foi ganhando protagonismo como agente dinamizador do desenvolvimento local. O Município legitimou-se não só pelo sufrágio universal direto dos seus órgãos, mas também pela sua ação, pois foi catalisando múltiplas iniciativas da sociedade civil e serviu de placa giratória de parcerias entre os sectores público, privado e social.

Na legislação, jurisprudência e doutrina sobre municípios são frequentemente abordados diferentes tipos de autonomia: local, municipal, financeira, fiscal e tributária, pelo que se torna

imprescindível delimitar cada uma delas, pois os conceitos variam frequentemente de autor para autor.

Por *Autonomia Local* pode entender-se como o direito e a capacidade efetiva das Autarquias Locais regularem e gerirem uma parte dos assuntos públicos, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, (Oliveira, 2003).

O princípio da *Autonomia Local* tem acolhimento no n.º 1, do artigo 6.º, da Lei Fundamental, Constituição da República Portuguesa (CRP), e na maioria dos ordenamentos jurídicos a nível internacional, através da aprovação da convenção da Carta Europeia da Autonomia Local (CEAL) pelo Conselho da Europa em 27 de junho de 1985 e do protocolo subscrito pelos membros que compõem a OICI – Organização Internacional para a Cooperação Ibero-americana, que deu origem à Carta Ibero-Americana de Autonomia Local, aprovada em 5 de setembro de 2008.

Montalvo (2003:57) refere que a *Autonomia Local* à luz das normas e princípios constitucionais, desdobra-se nas seguintes formas:

- a) A *autonomia jurídica* conferida pela personalização jurídica própria garantida no texto constitucional (n.º 2 do artigo 235.º) e pressuposto da própria descentralização;
- b) A *autoadministração ou autogoverno* caracterizado pela existência de órgãos representativos eleitos, direta ou indiretamente (n.º 2 do artigo 235.º e artigo 239.º), e não nomeados por entes exteriores à autarquia;
- c) A *autodeterminação ou autonomia política* inerente à capacidade das autarquias determinarem, através dos seus órgãos representativos, as orientações da sua atividade administrativa e de escolherem as formas de as realizarem sem subordinação a outros comandos que não são legais;
- d) A *autonomia normativa* traduzida no poder das autarquias de elaborarem regulamentos (artigo 241.º) que disciplinem a prossecução de certos interesses próprios, de acordo com as especificidades locais. Por isso, o seu âmbito material compreende todos os assuntos que correspondam aos interesses das populações respetivas e não estejam confiadas por lei a outra entidade pública;
- e) A *autonomia administrativa* definida como a capacidade de praticar atos jurídicos, designadamente atos administrativos definitivos e executórios, apenas sujeitos ao controlo judicial;
- f) A *autonomia financeira* garantida pelo direito da autarquia a dispor de receitas próprias e a afetá-las às despesas livremente aprovadas de acordo com orçamento próprio (artigo 238.º).

A *Autonomia Local* é, também, perspetivada como uma forma de governo de cariz comunitário, cujo objetivo é pugnar pelos interesses de um determinado coletivo, com alguma forma de organização administrativa, ainda que rudimentar, aproximando-se do conceito Poder Local, o denominado “*Self Government*” anglo-saxónico, ou “*Comunes*” francesas, ou, ainda, “*Municipalidades*” brasileiras (Dias, 2006: 10).

Nos últimos anos ao Poder Local, na opinião de Sangreman e Martins (2013), coube um papel preponderante no âmbito dos processos de modernização administrativa da Administração Pública, devido: a) Às decisões estarem mais próximas dos utilizadores dos serviços e como tal serem feitas de acordo com as necessidades e expectativas destes; b) Às prestações dos serviços estarem ajustadas às características locais; c) À promoção da inovação; d) Ao maior sentido de envolvimento na organização por parte dos indivíduos que nela trabalham; e) Ao poder político estar mais próximo dos cidadãos, promovendo a responsabilidade e o aumento de transparência, incentivando a maior participação política dos cidadãos.

A *Autonomia Municipal*, de acordo com Valdez (2014), sustenta-se em diversas componentes, onde se destacam:

- a) A democraticidade dos seus órgãos, que, direta ou indiretamente, radicam no sufrágio direto, livre e universal e no respeito das decisões dos seus eleitos;
- b) A liberdade de organização da autarquia, de molde a assegurar o cumprimento das atribuições que lhe estejam cometidas;
- c) A afetação ao nível municipal das competências que melhor possam ser asseguradas a esse nível, dada a proximidade com os cidadãos eleitores (princípio da subsidiariedade);
- d) O respeito pelas decisões, limitando a tutela à verificação do cumprimento da lei, em detrimento de um controlo de natureza mais política, fundado em juízos de oportunidade por parte das entidades detentoras desses poderes tutelares;
- e) A existência de uma autonomia financeira apropriada.

A *Autonomia Financeira* é definida pela capacidade dos municípios disporem livremente dos recursos que lhes estão afetos, recursos esses que, primordialmente, são provenientes de transferências do Estado central e/ou dos Estados federados e das Comunidades Autónomas, de receitas provenientes de impostos, taxas, de tarifas e de preços ou de rendimentos de propriedade, para além de transferências consignadas para fins específicos, provenientes de entidades supramunicipais ou de instâncias comunitárias (Valdez, 2014). A *Autonomia Financeira* traduz a independência quanto à origem das receitas e a liberdade quanto ao destino das mesmas (Rebelo, 2007: 97).

Em termos de consagração normativa, a *Autonomia Financeira* dos municípios está definida no artigo 238.º da Lei Fundamental e no artigo 6.º do Regime de Financiamento das Autarquias Locais, aprovado pela Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro, conforme se transcreve:

“1 - As autarquias locais têm património e finanças próprios, cuja gestão compete aos respetivos órgãos.

2 - A autonomia financeira das autarquias locais assenta, nomeadamente, nos seguintes poderes dos seus órgãos:

- a) Elaborar, aprovar e modificar as opções do plano, orçamentos e outros documentos previsionais, bem como elaborar e aprovar os correspondentes documentos de prestação de contas;*
- b) Gerir o seu património, bem como aquele que lhes seja afeto;*
- c) Exercer os poderes tributários que legalmente lhes estejam atribuídos;*
- d) Liquidar, arrecadar, cobrar e dispor das receitas que por lei lhes sejam destinadas;*
- e) Ordenar e processar as despesas legalmente autorizadas;*
- f) Aceder ao crédito, nas situações previstas na lei”.*

Existem várias prerrogativas que ajudam à efetiva concretização da *Autonomia Financeira* municipal, as quais estão definidas na CRP e no supra citado regime de financiamento das autarquias locais, designadamente:

- a) Autonomia patrimonial:* Resultante da conjugação dos n.ºs 1 e 3, do artigo 238.º, da CRP e alínea b), do n.º 2, do artigo 6.º da LFL.
- b) Autonomia orçamental:* Resultante do previsto na alínea a), do n.º 2, do artigo 6.º da LFL.
- c) Autonomia creditícia:* Resultante da conjugação da alínea f), do n.º 2, do artigo 6.º e artigo 49.º da LFL.
- d) Autonomia de tesouraria:* Resultante das alíneas d) e e) do n.º 2 do artigo 6.º da LFL.
- e) Autonomia tributária:* Resultante da conjugação do n.º 4 do artigo 238.º da CRP e a alínea c), do n.º 2, do artigo 6.º da LFL.

Rocha (2014: 39) alerta-nos para o facto de *Autonomia Financeira* não ser sinónimo de *Independência Financeira*, uma vez que existem limites e constrangimentos económicos e jurídicos, como sejam os exemplos da: a) Imposição de limites normativos (limitação à contratação de empréstimos, limites ao nível de endividamento; b) Limitação à realização de despesa (lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso) que visam dificultar e vigiar as opções despesistas e o permanente estado de endividamento; c) Consignação do produto de

certas receitas à cobertura de determinadas despesas (fundos comunitários, Fundo Social Municipal e fundos derivados de contratos de cooperação técnica e financeira com o Estado).

A *Autonomia Tributária* municipal é um conceito que decorre da autonomia financeira, sendo uma das suas principais dimensões, traduzindo a capacidade dos municípios disporem das receitas próprias provenientes de impostos locais (IMI, IMT, IUC, Derrama Municipal), participação variável no IRS, encargos de mais-valias e taxas.

Por sua vez, a *Autonomia Fiscal* municipal é um sub-conceito da Autonomia Tributária municipal, pois nela apenas são considerados os impostos locais.

O *Poder Tributário* pode definir-se como o poder de instituir impostos, ou seja, de produzir modificações gerais e abstratas no ordenamento jurídico a que correspondem sujeições tributárias (Montalvo, 2003: 126). A abrangência do poder tributário municipal é alargada às taxas, tarifas e participação variável no IRS.

A *Competitividade Tributária* municipal é entendida como a capacidade do município de oferecer um “pacote de bens públicos locais / tributos locais” que seja suficientemente interessante para que as empresas e famílias desejem localizar-se na sua área geográfica, (Franco *et al.*, 2010: 13).

A *Gestão Fiscal* municipal pode definir-se pela capacidade dos municípios fazerem uso dos mecanismos disponibilizados, em sede de CIMI, do CIRC, da LFL, do EBF e legislação extravagante / avulsa, para exercerem uma política fiscal mais competitiva no quadro das suas competências e atribuições, para maximização da receita municipal e da promoção da captação e fixação de agentes económicos (famílias e empresas).

A maioria das publicações e investigações analisadas limitam-se a apresentar como tributos locais: os impostos municipais e as taxas municipais, mas Rocha (2014: 196) e Pinto (2014: 95) identificam três tipos de tributos autárquicos: os impostos, as taxas e os encargos de mais-valias ou contribuições especiais. Por ser uma catalogação mais exaustiva e estar em conformidade com o novo regime de financiamento das autarquias locais, optou-se, neste projeto, por se seguir essa estruturação.

1.3 - O Municipalismo em Portugal

1.3.1 – Das origens à queda da monarquia absolutista (23 de agosto de 1820)

Os concelhos, na opinião de Saraiva e Ribeiro (2004: 81), existiam no território português antes da fundação da monarquia, tendo Alexandre Herculano (1980) recenseado 19 no início do reinado de D. Afonso Henriques e 57 no seu final.

Estas estruturas territoriais eram núcleos independentes dos senhores, e parcialmente, até do Rei, que concedia a esses agregados cartas de privilégios ou de foral, fixando os direitos e deveres coletivos. Cada concelho tinha uma magistratura particular, quer administrativa, quer judicial, sendo os magistrados designados por eleição, (Saraiva e Ribeiro, 2004: 81).

Nabais (2007: 21) diz-nos que a tese da origem romana tinha resistido às invasões dos povos germânicos e muçulmanos, foi defendida com brilho por Alexandre Herculano, todavia na atualidade prevalece a ideia de que o município medieval não é uma continuação do município romano, mas antes o produto das circunstâncias da Reconquista. Aliás é reconhecido não haver uma resposta uniforme para explicar a origem de todos os municípios portugueses, defendendo-se, em consequência, soluções diversificadas consoante o tipo de município. Neste alinhamento, o insigne historiador, Prof. Cláudio Sanchez Albornoz, citado por Moreno (1986: 21), teve o inegável mérito de demonstrar de forma concludente que as instituições municipais romanas desapareceram totalmente logo após a invasão muçulmana, não chegando por conseguinte o menor vestígio delas ao reino asturiano da reconquista. Para o insigne mestre hispânico os concelhos peninsulares são o produto da própria ação reconquistadora das armas cristãs.

O aparecimento dos municípios e a concessão das cartas de povoamento visava, para Moreno (1986: 11), concomitantemente: a) O assentamento de novos povoadores; b) A concessão a estrangeiros que se fixavam; c) A necessidade de acabar com a servidão possibilitando aos homens agruparem-se com vista à sua própria liberdade e à formação de comunidades concelhias; d) A distribuição de parcelas territoriais a ordens religiosas; e) A necessidade de evitar uma revolta e estabilizar as populações; e f) A necessidade de defesa do território.

As autoridades concelhias, segundo Moreno (1886: 13), deviam estar aptas a: a) Preservar a ordem pública; b) Resolver os múltiplos problemas existentes: administrativos, conservação e reparação de muralhas, casas, pontes e ruas; c) Regular o mercado de abastecimento local; d) Prestar assistência aos pobres e aos doentes; e) Disponibilizar alojamento aos viajantes; f) Proporcionar banhos e a limpeza de balneários públicos.

Os municípios, no século XV, detinham um acentuado grau de autonomia na gestão dos assuntos administrativos e económicos locais, até porque tanto o Rei como a nobreza senhorial

estavam preocupados sobretudo com problemas militares. Ao Rei interessava que as comunidades se constituíssem em municípios e que dessa forma conseguissem organizar a vida local, em particular a administração da justiça, a arrecadação dos impostos, o serviço militar, a reparação das fortalezas, a prestação de diversos serviços de utilidade pública e, tudo isso sem diminuição da autoridade régia nem perda de rendimento fiscal que resultaria da subordinação da terra ao regime senhorial com a consequente imunidade (Montalvo, 2003: 24).

Monteiro e Oliveira (1996: 132) enumeraram como principais fontes de rendimento das finanças municipais: a) Os impostos municipais (imposições sobre o consumo); b) As condenações (coimas); c) Os foros (provenientes dos aforamentos dos baldios); e d) As rendas de propriedades.

Contudo, existia uma fonte suplementar de receitas, não contabilizada nas rendas próprias dos concelhos: os municípios que eram superintendências de sisas podiam tirar proventos suplementares do seu encabeçamento (sobejos de sisas), ou seja, do que ultrapassava os quantitativos previamente fixados que se deviam à coroa. Ao invés, quando não se alcançavam os quantitativos fixados, as câmaras municipais podiam lançar uma finta extraordinária (sisas de cabeção ou ferrolho). Acontece que as receitas dos sobejos das sisas subiram em flecha ultrapassando em muitos casos as receitas próprias das câmaras. Tornaram-se, assim, uma dimensão essencial da administração camarária, através da qual se pagam as despesas com a criação dos expostos, os médicos e até uma parte dos encargos com infraestruturas.

Embora existisse uma forte estabilidade desde finais da Idade Média, a verdade é que o número de concelhos foi variando e em nenhum momento foi apurado com absoluto rigor. De facto, os municípios não foram criados por decreto, em obediência a qualquer projeto global, mas legados pelos séculos à monarquia moderna, cujos funcionários os reconheciam (Mattoso, 1993: 306).

1.3.2 - No liberalismo monárquico constitucional (De 24 de agosto de 1820 a 4 de outubro de 1910)

A revolução de 24 de agosto de 1820 surgiu num quadro do quase vazio político-institucional, dos ecos da Revolução Francesa, das invasões francesas de 1807-1811, da abertura dos portos do Brasil ao comércio internacional (1808), do tratado comercial celebrado em 1818 com a Inglaterra e da presença dominadora desta e em muitos aspetos vexatória (Oliveira, 1996: 179) e (Montalto, 2003: 28).

Para Montalvo (2003: 28) a institucionalização do Estado Liberal caracterizou-se por: a) Limitação do poder político; b) Aparecimento do parlamentarismo e dos governos

representativos; c) Reconhecimento dos direitos do homem; d) Liberdade individual e igualdade dos cidadãos face ao Estado; e) Estrutura unitária da Administração Pública; e f) Existência do Liberalismo económico.

De acordo com Mattoso (1993a: 172) a Constituição de 1822 veio estabelecer o princípio da divisão de poderes (legislativo, judicial e executivo), criando condições para a incompatibilização das magistraturas administrativas com as judiciárias. O território nacional estava dividido em distritos e concelhos, sendo os últimos administrados pelas câmaras, usufruindo de uma liberdade apreciável.

O Liberalismo português, segundo Oliveira (1996: 195), instaurou, em primeiro lugar, uma administração local centralista e hierarquizada que visava o controlo efetivo do território nacional e das comunidades locais pelo Terreiro do Paço.

O Liberalismo veio substituir o caos e a dispersão administrativa da Monarquia Absoluta, agravados pelas invasões francesas e pela instalação da corte no Brasil, por um sistema burocratizado e centralizado assente num processo sistemático de nomeação de agentes do Estado, representantes do poder central que as várias gerações de governantes quiseram modernizar para fazer com que Portugal acertasse o passo com a Europa e que quase sempre ficou aquém das ideias e expectativas.

Em segundo lugar, o Liberalismo inventou uma nova realidade autárquica, o distrito, sem qualquer enraizamento e tradição e que serviu apenas para reforçar a hierarquia acima referida, sob controlo dos Ministros do Reino.

Em terceiro lugar, as diferenças que se detetam nas sucessivas reformas administrativas têm a uma matriz fundamental que foi importada da realidade francesa, exterior à portuguesa, que é visível desde 1820 e que a legislação de Mouzinho da Silveira, a partir de 1832-1834, veio consagrar.

Em quarto lugar, as dificuldades de penetração das reformas administrativas foram claras e notórias, sobretudo junto das comunidades locais do interior do país, dado que só a partir de 1864-1865 é que Portugal passou a estar dotado com uma rede ferroviária mínima.

Montalvo (2003: 29) refere que foram profundos os efeitos da política do Liberalismo na vida e na organização dos concelhos, mas foi praticamente nulo o proveito tido pelos municípios deste novo régie político. A Constituição de 1822 garantiu um conteúdo mínimo à autonomia municipal, estabelecendo no seu artigo 223.º as seguintes atribuições das Câmaras Municipais: a) Elaborar posturas municipais; b) Promover a agricultura, o comércio, a indústria e a saúde

pública; c) Estabelecer feiras e mercados; d) Gerir o património do concelho; e) Administrar os baldios; f) Administrar as escolas “de primeiras letras”, os hospitais e as casas de expostos; e g) Cobrar os rendimentos nacionais e os do concelho.

Neste período, em termos de organização administrativa do território nacional, deve ser destacado o Decreto publicado, em 1836, por Passos Manuel, que suprimiu 455 municípios de uma só assentada, ficando o reino dividido em 17 distritos e apenas 351 concelhos.

A história do Municipalismo durante o Liberalismo é reveladora da incoerência política e da ausência de estratégia do Estado na sua relação com os municípios, alternando os Códigos Administrativos de feição descentralizadora (anos de 1836 e 1878) com outros que restringiam acentuadamente a Autonomia Local (anos de 1842, 1886, 1895/1896). O Estado Liberal não logrou resolver a contradição essencial da sua relação com os concelhos, resultante da integração das instituições municipais na estrutura unitárias da administração do Estado, tratando-as não como uma forma de administração autónoma, mas como na sua administração indireta (Montalvo: 2013: 31).

A forma descontínua e politicamente datada como se procedeu à extinção de concelhos durante o período liberal levou Montalvo (2013: 32) a enquadrar esse processo na luta entre fações políticas opostas pelo controlo ideológico e partidário da província mais rural e mais conservadora.

1.3.3 – Na 1.^a República (De 5 de outubro de 1910 a 27 de maio de 1926

À data da instauração da 1.^a República vigorava o Código Administrativo de 1895/1896, de características fortemente centralizadoras, que não se conciliava com o ideário democrático do novo Poder, pelo que após a vitória republicana foi promulgado o decreto com força de lei, datado de 13 de outubro de 1910, que repristinava o Código de 1878, até que o novo regime produzisse o seu próprio Código (Montalvo, 2013: 33).

A Constituição aprovada, em 21 de agosto de 1911, reservou às instituições locais administrativas o Título IV, que estabelecia as bases sobre a qual deveria assentar uma futura lei especial reguladora da organização e atribuições dos corpos administrativos: a) Autonomia relativamente ao poder executivo; b) Julgamento das decisões dos tribunais de contencioso; c) Separação entre órgãos deliberativos e executivos quer nos distritos quer nos concelhos; d) Possibilidade de referendo; e) Representação de minorias; e f) Autonomia financeira, (Oliveira, 1996: 269).

Montalvo (2003: 34) alude que no plano de financiamento local, a prolongada crise financeira que se vivia nesse período, agravada pela participação na 1.^a Grande Guerra, determinou a constante asfixia financeira dos municípios e comprometeu decisivamente a sua capacidade de ação. Também não favoreceu a Autonomia Municipal a presença tutelar em cada concelho de um magistrado administrativo com poderes executivos – o administrador do concelho -, nomeado pelo governo e dependente do governador civil do distrito.

A República, ao nível da administração autárquica concelhia, aplicou um conjunto mais significativo de reformas administrativas, muito embora tivesse mantido constrangimentos à autonomia financeira dos municípios e não tivesse rompido com a regra da presença dos magistrados administrativos, no caso o administrador de concelho subordinado ao governador civil (Oliveira, 1996: 279).

Para Oliveira (1996: 280) a modernização prometida pelos republicanos do aparelho do Estado e das formas de participação não foi cumprida depois de consumada a Revolução. As promessas de sufrágio universal, a lisura e a clareza dos procedimentos eleitorais, bem como os propósitos de autonomia, equidade e transparência do funcionamento da máquina administrativa, rapidamente foram esquecidos. O caciquismo, na modalidade de “caciquismo do Terreiro do Paço” rapidamente se reconstruiu, depois do 5 de Outubro de 1910.

1.3.4 – Na 2.^a República – Período do Estado Novo (De 28 de maio de 1926 a 24 de abril de 1974)

O movimento do 28 de maio de 1926 foi para Oliveira (1996: 285) concretizado contra a República implantada em 1910, mas, sobretudo, contra a instabilidade inerente ao parlamentarismo, isto é, à dependência dos executivos governamentais dos jogos parlamentares e da evolução da correlação de forças político-partidárias na Câmara de Deputados.

Em 1936 entrou em vigor o Código Administrativo, que na opinião partilhada de Oliveira (1996: 285) e Montalvo (2003: 34), veio regular o exercício do poder local, sendo que o primeiro dos seus princípios consagrava que a Autarquia Local é uma pessoa coletiva de população e território e essa fração do território do Estado pode simultaneamente ser a circunscrição-base (por exemplo, a freguesia) e parte integrante das circunscrições de outras autarquias (concelho e província).

As características idiossincráticas do Regime antidemocracia e autoritarismo exacerbado, influenciaram significativamente o modelo consagrado neste diploma estruturante que regulava as atribuições municipais através de um sistema de enunciação taxativa: a) Os interesses de que

os corpos administrativos podiam ocupar-se eram apenas os que o Código lhes confiava; b) A eficácia das deliberações camarárias sobre um vasto leque de matérias estava condicionada pela aprovação do Governo; c) No domínio do financiamento local, a reduzida expressão das receitas fiscais dos municípios tornava-os extremamente dependentes dos subsídios e participações do governo; d) Os corpos administrativos, em especial as câmaras municipais, estavam submetidos a uma rigorosa tutela inspetiva, corretiva e substitutiva do governo, sobre a legalidade e o mérito da sua atividade; e e) Instituição do regime de tutela, ao abrigo do qual o governo podia suspender temporariamente a uma autarquia do direito de escolher os membros dos seus órgãos e nomear uma comissão administrativa para gerir os seus interesses.

Também Barreto e Mónica (1999: 572) dissertaram sobre as atribuições, aludindo que o sistema vigente no Estado Novo radicava no princípio da enumeração taxativa, que apenas permitia aos municípios deliberar no âmbito estrito das matérias declaradas, cabendo aos seus órgãos mover-se apenas nas competências, fins e domínios expressamente inseridos no elenco definido na lei, pelo que qualquer ato praticado fora das atribuições era juridicamente inexistente ou anulável nos tribunais. Certas deliberações camarárias estavam sujeitas a veto ou a autorização do governo, assim como à intervenção corretiva.

A filosofia estruturante das instituições municipais no Estado Novo, na opinião de Barreto e Mónica (1999: 572), caracteriza-se por: a) Rigidez modeladora; b) Controlo na configuração orgânica; c) Tutela constante e absorvente (inspetiva, corretiva e substitutiva); d) Meios financeiros diminutos e inelásticos, desproporcionados sobretudo por referência às responsabilidades que detinham; e) Oneração obrigatória com despesas do Estado; e f) Cerceamento por peias múltiplas quanto à gestão dos seus confinados recursos.

Por sua vez, o Código Administrativo de 1936 institucionalizou onze províncias que ainda fazem parte da linguagem comum da maioria dos portugueses: Minho, Trás-os-Montes e Alto Douro, Douro Litoral, Beira Alta, Beira Baixa, Beira Litoral, Estremadura, Ribatejo, Alto Alentejo, Baixo Alentejo e Algarve, e distinguia sete categorias de municípios, seis conjuntos de atribuições segundo o objeto respetivo (administração de bens comuns e próprios; fomento; abastecimento público; cultura e assistência; salubridade pública; e polícia) e ainda dois grupos consoante a natureza do exercício (*atribuições facultativas*, que podiam ser ou não desempenhadas, perante as necessidades das populações, as disponibilidades financeiras ou as opções autárquicas, e *atribuições obrigatórias*, que sob pena de dissolução dos seus órgãos tinham de ser exercidas), com latitude variável conforme a classificação de cada concelho, (Barreto e Mónica, 1999: 572).

Os órgãos comuns eram o conselho municipal, a câmara municipal e o presidente da câmara municipal. Nestes três órgãos, a figura dominante era o presidente da câmara, que era nomeado pelo governo, apesar do Código Administrativo recomendar que a sua escolha deveria recair nos munícipes do respetivo concelho, com preferência para os vogais do conselho municipal, antigos vereadores, membros das comissões administrativas ou diplomados com curso superior. Mais uma vez, se confirma que a teoria distancia-se inúmeras vezes da prática efetiva.

O presidente da câmara, que presidia à câmara e ao conselho municipal, era, simultaneamente, representante do próprio município e do governo, visto que era magistrado municipal ou magistrado administrativo, dado que, se no distrito os delegados do governo eram os governadores civis, nos concelhos essa delegação cabia aos presidentes de câmara. Isto é, toda a estrutura administrativa municipal repousava num órgão, o presidente da câmara, nomeado pelo governo que além de coordenar, orientar e superintender à execução das deliberações camarárias, era o representante corporativo no território municipal do poder central.

O conselho municipal resultava da representação das juntas de freguesia, únicos órgãos eleitos ainda que por um colégio eleitoral restringido aos chefes de família ou equiparados, das misericórdias e dos organismos corporativos. Era o conselho municipal que elegia os vereadores, fiscalizava a atuação do presidente da câmara, podendo requerer ao governo inquéritos aos seus atos e estabelecia as grandes linhas de orientação para a ação da câmara municipal.

No período do Estado Novo, Oliveira (1996: 310) relatou a existência de uma tríplice centralização nas autarquias: a) A nomeação governamental do presidente da câmara; b) A possibilidade de dissolução (que se fundava na capacidade interventora e inspetiva dos Ministérios das Finanças e do Interior); e c) A obrigatoriedade de aprovação, pela administração central, de determinadas deliberações municipais.

Concorda-se com a opinião perentória de Oliveira (1996: 314) que concluiu que as autarquias sob o Estado Novo não tinham, de facto, autonomia real. E essa inexistência decorria da Lei Fundamental aplicável às autarquias, de uma dupla tutela (dos Ministérios das Finanças e do Interior) e na manifesta escassez de instrumentos aos seu dispor para financiarem as suas iniciativas e atividades. As receitas municipais previstas no Código Administrativo, que eram divididas em ordinárias e extraordinárias, eram exíguas e, no que dizia respeito aos impostos municipais (diretos e indiretos) eram diretamente correspondentes ao desenvolvimento económico do país.

As Autarquias Locais durante o período do Estado Novo estavam subordinadas à égide do Estado e mais não eram do que uma forma da sua administração indireta e um veículo da sua influência ideológica. Durante este período de cerca de 50 anos, a Autonomia Local foi reduzida à sua mais apagada expressão (Montalvo, 2003: 35).

Barreto e Mónica (1999: 573) contam que a Autonomia Financeira dos municípios era objeto de apertado controlo para evitar os desmandos que no regime precedente se registaram. O Código Administrativo veio estipular as regras restritivas para contrair empréstimos, seus fins, garantias e autorizações, assim como os limites a que o endividamento e as despesas de pessoal se subordinavam.

1.3.5 – Na 3.^a República (De 25 de abril 1974 à atualidade)

Com a revolução democrática desencadeada com o pronunciamento militar de 25 de abril de 1974, a ditadura imposta por António Salazar desde 1930 e que a partir de 1968 foi personalizada por Marcello Caetano, sucumbiu, sem grande resistência, às mãos do Movimento das Forças Armadas, tendo-se iniciado o período da 3.^a República.

Pelo carácter e simbolismo histórico para a democracia portuguesa é de salientar que as primeiras eleições para as autarquias locais, genuinamente democráticas, realizaram-se a 12 de dezembro de 1976, sendo que a tomada de posse, em todo o país, das câmaras municipais, assembleias municipais e assembleias de freguesias ocorreu a 3 de janeiro de 1977.

A CRP resultante da 2.^a revisão constitucional (1989), no seu artigo 250.º estipula que são órgãos representativos do município a assembleia municipal (órgão deliberativo) e a câmara municipal (órgão executivo), pois na 1.^a revisão (1982) ainda consagrava, a título facultativo, um órgão de natureza meramente consultiva, que o texto inicial (1976), que o incluía como obrigatório, designado por conselho municipal, composto por representantes de organizações económicas, sociais, culturais e profissionais da área do concelho (Oliveira, 2013:263).

Freitas do Amaral (1998:481) e Oliveira e Dias (2015:75) consideram que órgãos do município, no atual direito português, são os seguintes: assembleia municipal (órgão deliberativo que funciona como parlamento municipal); câmara municipal (órgão colegial de tipo executivo a quem está atribuída a gestão permanente dos assuntos municipais) e o presidente da câmara municipal (dotado de competências próprias e tacitamente delegadas que a lei lhe confere e ainda em consequência da sua eleição direta e por sufrágio universal).

Considera-se que o atual Regime Jurídico das Autarquias Locais, aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, vai ao encontro das opiniões veiculadas no parágrafo anterior,

pois nele são estabelecidas as competências materiais do órgão executivo no artigo 33.º, as competências delegáveis pelo executivo municipal no seu presidente no artigo 34.º e as competências próprias do presidente da câmara municipal no artigo 35.º.

A nossa experiência profissional possibilita-nos expressar a concordância com a posição defendida, pois reconhece-se que existem diversas competências inerentes ao cargo e função de presidente da câmara municipal que são próprias e não delegáveis, sem necessidade de aprovação ou ratificação pelo órgão colegial, veja-se a título de exemplo, a atribuição do cargo de vice-presidente, dos pelouros a vereadores ou do regime de permanência em funções.

Contudo, Oliveira (2013: 269) é da opinião de que a exclusão do presidente da câmara entre os órgãos do município na CRP e depois nas sucessivas leis das autarquias locais exprime uma preferência pela presença, neste nível de Administração Pública, de órgãos colegiais sobre órgãos individuais. Temeu-se que os presidentes de câmara assumissem demasiados poderes com prejuízo de uma maior participação democrática nas decisões locais.

Também aqui, consideramos que a legislação em vigor vai ao encontro desta posição doutrinária, pois como o objetivo de redução do tempo de permanência em funções e do cultivo do *cesarismo* municipal, a Assembleia da República aprovou uma proposta que estabeleceu limites à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais (3 mandatos ou seja 12 anos), tendo sido publicada a Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto, que entrou em vigor em 01/01/2006, cuja aplicação efetiva e prática se concretizou nas últimas eleições para as Autarquias Locais realizadas em 29/09/2013, promovendo a renovação forçada da classe política pela via da lei e não da votação.

A administração central do Estado tem vindo, ao longo dos anos, a transferir diversas competências para a esfera municipal, com reflexos diretos e imediatos na estruturação funcional dos municípios e no alargamento do pacote de serviços prestados aos munícipes.

As competências e atribuições dos municípios começaram por ser enumeradas na Lei n.º 79/1977, de 25 de outubro, conhecida como *Lei das Autarquias* e foram sendo ajustadas por força da evolução legislativa, como se ilustra no quadro n.º 1.

Quadro n.º 1 – Evolução Legislativa das Atribuições dos Municípios Portugueses

Diploma	Enumeração das atribuições
Decreto-Lei n.º 79/1977 de 25 de outubro	a) Administração de bens próprios da sua jurisdição b) Fomento c) Abastecimento Público d) Cultura e assistência e) Salubridade pública
Decreto-Lei n.º 100/1984 de 29 de março	a) Administração de bens próprios e sob sua jurisdição

	b) Desenvolvimento c) Abastecimento público d) Salubridade pública e saneamento básico e) Saúde f) Educação e ensino g) Proteção à infância e à terceira idade h) Cultura, tempos livres e desporto i) Despesa e proteção do meio ambiente e da qualidade de vida do respetivo agregado populacional j) Proteção civil.
Lei n.º 159/1999 de 14 de setembro	a) Equipamento rural e urbano b) Energia c) Transportes e comunicações d) Educação e) Património, cultura e ciência f) Tempos livres e desporto g) Saúde h) Ação social i) Habitação j) Proteção civil l) Ambiente e saneamento básico m) Defesa do consumidor n) Promoção do desenvolvimento o) Ordenamento do território e urbanismo p) Polícia municipal q) Cooperação externa
Lei n.º 169/1999 de 18 de setembro	Não definidas. Apenas competências.
Lei n.º 5-A/2002 de 11 de janeiro	Não definidas. Apenas alterações às competências.
Lei Orgânica n.º 1/2011 de 30 de novembro	Não definidas. Apenas alterações às competências por extinção dos governos civis.
Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro	Sem alterações relativamente à Lei n.º 159/1999, de 14 de setembro.

Fonte: Veiga *et al.* (2015: 169).

Para garantir o financiamento das estruturas e dos custos de produção dos bens e serviços associados às atribuições e competências, é de referir que a composição da estrutura das receitas municipais foi, também ela, sofrendo alterações com a publicação das diversas leis das finanças locais no período democrático, influenciadas pelas condições económico-financeiras existentes e pela vertente político-ideológica no poder.

Da leitura dos diversos regimes de financiamento deste período destaca-se a existência dos seguintes agregados da receita: a) Receitas próprias: taxas municipais; alienação de bens; multas e coimas; doações e heranças, rendimentos de bens próprios (rendas de habitação e de estabelecimentos comerciais); b) Impostos municipais; c) Transferências financeiras do orçamento de Estado; d) Passivos financeiros (empréstimos de curto, médio e longo prazo); e) Fundos estruturais da CEE/ EU; f) Outras receitas (transferências de cooperação técnico-financeira, investimentos intermunicipais).

Embora este trabalho tenha um enfoque económico-financeiro, convirá realçar a opinião expressa por Rocha (2014: 27) de que a atividade financeira autárquica é uma atividade grandemente *juridificada*, porque está enformada por um conjunto alargado de normas jurídicas, as quais possuem natureza e valores normativos diferenciados: normas constitucionais, normas legais com valor reforçado (por exemplo, a lei das finanças locais ou a própria lei do Orçamento

Geral do Estado), normas em valor reforçado (por exemplo, os códigos fiscais do IMI e IMT), regulamentos autárquicos (por exemplo, os regulamentos de criação de taxas municipais) e normas internacionais e europeias (por exemplo, a CEAL).

O direito financeiro local é constituído por diversos diplomas estruturantes, nomeadamente: a) O Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL); b) O regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (LFL); c) O Plano Oficial De Contabilidade Das Autarquias Locais (POCAL); d) O Regime Geral Das Taxas das Autarquias Locais (RGTL); e) O Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJLPL); f) A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO); g) As regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso (LCPA); e h) As orientações do Tribunal de Contas.

1.4 – Síntese

A Autonomia do Poder Local foi evoluindo no quadro do processo político vigente desde a Monarquia à 3.^a República e pensamos que a seguinte transcrição ilustra bem essa ideia, “*o longo processo de concentração do poder político em Portugal, primeiro nas mãos do Monarca, depois da Burguesia de Oitocentos e do seu estado liberal de direito, integrou os municípios no Estado e fez deles uma forma de administração indireta. Só com a 3.^a República, instaurada em Abril de 1974, os municípios portugueses conquistaram um estatuto de autonomia administrativa face ao Estado. O curso da História mostrou ser válido a estreita relação entre a natureza do regime político e o grau de autonomia das autarquias locais: Os regimes democráticos encorajam-na e os totalitários combateram-na*”, (Montalvo, 2003: 96).

É bastante claro e evidente que os processos de centralização e descentralização estão interrelacionados com os contextos ideológicos, a relação de forças dos partidos no Poder e da situação das finanças públicas estaduais, que no caso de depauperamento revelam uma tendência centralizadora, muitas vezes exigida por instituições externas, veja-se a recente intervenção em Portugal da Troika.

Ainda assim, a descentralização no Poder Local, designadamente nos municípios constitui um dos bons exemplos da reforma da estrutura administrativa e política da Administração Pública Portuguesa no período democrático, pela transferência de competências, financiamentos e serviços prestados, gerando efeitos diretos, indiretos e induzidos na economia local, contribuindo decisivamente para a minimização dos fenómenos migratórios da população para o litoral e estrangeiro, o combate da desertificação do interior, o reforço da coesão territorial e a minimização do agravamento dos problemas de urbanização/aglomeração existentes nas grandes metrópoles do litoral.

Atualmente a descentralização confronta-se com a indispensabilidade de uma gestão equilibrada e adequada das finanças públicas, estando a atividade financeira autárquica sujeita a um elevado e exigente normativo jurídico, o que levou Rocha (2014: 27) a falar em atividade financeira *juridificada* e condicionadora da Autonomia Financeira dos municípios que está consagrada na Lei Fundamental.

No capítulo que se segue será dado maior atenção a este aspeto da Autonomia Financeira.

Capítulo n.º 2 – A Descentralização Financeira nos Municípios

2.1 – Breve Enquadramento

Neste capítulo será realizada uma exposição sobre a descentralização por confronto ao federalismo fiscal, efetuando-se uma sucinta descrição das vantagens e desvantagens daquela.

A descentralização é uma expressão com enorme popularidade devido à sua versatilidade em se articular com outros conceitos e pode fazer parte de uma multiplicidade de agendas, parecendo implicar benefícios administrativos e políticos (Pollit, 2007). Tendo Pollit (2007) concluído que a descentralização: a) Tem sido uma constante desde o aparecimento da Administração Pública como área de estudo e vocábulo central nos discursos/comunicações mais recentes na gestão pública; b) Pode levar ao aumento da eficiência e a uma maior capacidade de resposta aos utentes, porque a ligação é tudo menos automática e depende de série de fatores: dimensão da organização; complexidade da técnica da sua principal tarefa; capacidade managerial e política; c) É inúmeras vezes utilizada como uma frase feita para ter impacto mediático, mais do que para medição da eficiência ou de resposta ao cliente; d) Origina alguma perda de equidade e quando assume a forma de parcerias ou redes também poder gerar a perda de transparência.

Por Baleiras (2001: 15) foram identificados diversos argumentos pró-descentralização: a) A necessidade de ouvir “a voz do povo”, isto é, de auscultar as populações; b) A adoção do princípio do utilizador-pagador, isto é, o financiamento da provisão deve ocorrer na jurisdição na qual se manifestam os seus benefícios; c) A responsabilização dos governos sub-nacionais perante os respetivos eleitores, sendo que decorre da autonomia fiscal existente; e d) A clareza da restrição orçamental resultante da existência de regras claras e consistentes que delimitam a competência dos governos sub-nacionais e as suas fontes de receita são indispensáveis para uma gestão equilibrada e adequada das finanças públicas.

Em contraposição, Baleiras (2001: 16) apresentou, também, três argumentos a favor da centralização: a) Diversidade na provisão centralizada; b) Existência de economias de escala proporcionadas pela produção de elevadas quantidades de bens e serviços; c) Presença de externalidades, cuja maior intensidade induz o efeito de fuga na provisão, o que corresponde a ter membros de uma circunscrição a financiar os benefícios recolhidos por membros de outra jurisdição.

Nos planos político e administrativo, a descentralização para Montalvo (2003: 72) tem várias vantagens: a) Fragmentação e dispersão do poder político e na criação e manutenção de um

sistema de equilíbrio de contrapoderes; b) Promoção do maior enraizamento da democracia, através da criação de um espaço cívico suplementar ocupado por organizações da sociedade civil; c) Confirmação como um motor da vida democrática local, tornando cada autarquia num escola de democracia política; d) Criação de oportunidades para afirmação dos partidos da oposição, contribuindo para a emergência a nível local de líderes que aí ganham influência política nacional; e) Afirmação da governação com maleabilidade e adaptabilidade, permitindo a combinação e uniformidade legislativa própria e um Estado unitário com a diversidade dos problemas e dos interesses das comunidades locais; e f) Promoção do desenvolvimento da iniciativa económica local.

Bravo e Vasconcelos e Sá (2000) sintetizaram as vantagens e limitações inerentes à descentralização, constantes do quadro n.º 2, que deverão ser consideradas como complementares às expressas por Baleiras (2001) e Montalvo (2003), pois dispõem de ângulos de análise diferente.

Quadro n.º 2 – Vantagens e limitações da descentralização

Vantagens	Limitações
a) Eficiência: a.1) Decisão local/preferências locais a.2) Financiamento local/autonomia local a.3) Subsidiariedade	a) Do ponto de vista da eficiência a.1) Não compensação de efeitos externos a.2) Não aproveitamento de economias de escala a.3) Ineficiência dos impostos sobre propriedade
b) Responsabilização política local b.1) Princípio do utilizador contribuinte b.2) Discricionariedade na fixação de receitas	b) Distorções interautarquias derivado da discricionariedade local b.1) Incentivos à mobilidade de fatores.
c) Fragmentação jurisdicional-concorrência c.1) Redução do poder de monopólio das autoridades locais c.2) Fornece níveis ótimos de provisão	c) Desigualdade orçamental interautarquias c.1) Ausência de níveis uniformes de provisão de bens e serviços públicos c.2) Não respeito pelo princípio da equidade horizontal

Fonte: Bravo e Vasconcelos e Sá (2000: 25).

A descentralização pode assumir diversas modalidades com conceitos que não são coincidentes, mas que podem coexistir em simultâneo. Dado o enfoque deste trabalho, limitar-nos-emos a efetuar uma breve abordagem à descentralização financeira, ao federalismo fiscal e ao modelo da Escolha Pública, e um curto retrato do nível de descentralização em Portugal.

2.2 – Descentralização financeira

O processo de descentralização consubstanciado na transferência de responsabilidades do Governo Central para as entidades intraestaduais, é uma experiência que tem sido disseminada em grande parte do mundo.

Em Portugal a descentralização tem sido concretizada através do alargamento das atribuições das autarquias locais com o consequente aumento considerável das despesas de investimento e funcionamento, devido à necessidade de serem efetuadas despesas na construção e manutenção de infraestruturas adequadas à prestação e produção de serviços públicos e bens públicos, e no aumento das estruturas administrativas e burocráticas dos municípios. Contudo, importa salientar que o aumento das competências não tem sido acompanhado como o reforço de receitas municipais, causando um desequilíbrio financeiro estrutural que o atual e esgotado sistema de financiamento bipolar alicerçado em receitas tributárias e nas transferências estaduais não consegue obviamente colmatar.

Rebelo (2007: 105) refere que a descentralização financeira assenta na definição de critérios económicos e financeiros de relacionamento entre o Estado Central e as entidades intraestaduais, estabelecendo critérios de repartição de tarefas e recursos que visem obter o nível ótimo de decisão e provisão pública.

Bravo e Vasconcelos Sá (2000: 87) consideraram que o reforço da descentralização financeira derivou de duas razões diferenciadas: a) *Económica*: A descentralização contribui para uma maior eficiência na afetação dos recursos públicos, possibilitando uma adequação das preferências das populações locais à quantidade de bens e serviços coletivos; b) *Política*: As populações devem decidir sobre a provisão pública que satisfaz as necessidades locais e devem suportar os custos que acarreta essa provisão.

Por sua vez, Rebelo (2007: 148) elencou diversas vantagens da descentralização financeira:

- A decisão financeira e a provisão de bens públicos são mais eficientes ao nível local, uma vez que a proximidade entre os membros da comunidade e o decisor facilita a manifestação e compreensão das preferências.
- Os custos de informação decrescem quando a provisão pública e a decisão ocorrem de forma descentralizada.
- Existe a possibilidade de comparação entre os “cabazes” oferecidos pelas diferentes entidades locais, permitindo ao cidadão-contribuinte “votar com os pés”, deslocando-se para o local que lhe proporcione a melhor oferta.
- Permite ao cidadão-contribuinte identificar a entidade cobradora de impostos, contribuindo para a transparência do processo orçamental e efetivar a responsabilização política dos decisores locais.
- Favorece a inovação tecnológica, colocando as entidades locais num mercado público concorrencial, tal como acontece no sector privado.

- A decisão e provisão local de bens públicos asseguram a satisfação das necessidades da coletividade de acordo com padrões de justiça social.

O aparecimento do Estado Social e do seu amplo campo de atuação, associado a uma ampla centralização financeira, levou ao aparecimento de teorias económicas que se debruçaram exaustivamente sobre a temática, destacando-se dois modelos teóricos distintos, que estudam o fenómeno financeiro de ângulos diferentes, mas que não são opostos nos propósitos e finalidades: a) o federalismo fiscal (*fiscal federalism*) e b) a escolha pública (*public choice*). De acordo com Rebelo (2007: 105) estes modelos, subdisciplinas do ramo das Finanças Públicas, não têm objetivos distintos ou objetivos antagónicos, mas analisam o fenómeno financeiro público de ângulos diferentes.

2.3 – O modelo do Federalismo fiscal (*fiscal federalism*)

Cabral (2015: 21), embora reconheça que a expressão federalismo fiscal é dominante nos textos publicados em Português, considera-a uma tradução redutora do termo *fiscal federalism*, considerando que o sinónimo correto é descentralização financeira/federalismo financeiro.

A teoria do federalismo financeiro, para Cabral (2015: 39), contempla a descentralização ou federalismo fiscal (o lado da receita ou *tax assignment*) e a descentralização no plano da despesa (*functions assignment*), tem mais de cinquenta anos, remontando aos estudos pioneiros realizados por Tiebout (1956) e Musgrave (1959). Neste contexto, Bravo e Vasconcelos e Sá (2000: 166) referem que a teoria do federalismo financeiro proporciona as bases para a partilha de responsabilidades entre os vários níveis de decisão pública a nível territorial (central, regional e local) num Estado unitário, acerca do tipo e o nível de provisão pública que pode ser levada a cabo por cada um deles de modo eficiente.

Em 1972, Wallace Oates afirmou-se como o precursor da abordagem tradicional do federalismo fiscal, que se mantém em grande parte válida nos dias de hoje, ao demonstrar, através do teorema da descentralização a vantagem da atribuição aos níveis sub-nacionais de competências ao nível das despesas: em certas condições, o fornecimento por cada jurisdição de um bem público local na quantidade Pareto eficiente, seria pelo menos tão barato quanto o fornecimento pelo governo central de uma quantidade igual em todas as jurisdições (Serra, 2011: 4).

Cabral (2015: 40), Pereira (2013: 118), Serra (2011: 6), Rebelo (2007: 113) e Zbyszewski (2006: 146), Baleiras (2001: 6) e Bravo e Vasconcelos e Sá (2000: 29) recorreram a Richard

Musgrave, teórico pioneiro do *fiscal federalism*, que é o autor da classificação alternativa das razões que justificam a intervenção do Estado na economia:

- a) A alocação de bens públicos ou correção da afetação de recursos, extinguindo situações de ineficiência resultantes do funcionamento dos mecanismos de mercado. Esta função é exercida intensamente pelos municípios, tendo em conta a proximidade com os destinatários da provisão pública que lhes permite conhecer as suas preferências.
- b) A redistribuição do rendimento e da riqueza procurando a repartição da riqueza entre os vários sectores da sociedade e membros da comunidade, de acordo com critérios de equidade. A distribuição pode ser implementada recorrendo a várias medidas: i) Um sistema de transferências baseado na taxação de altos rendimentos e de subsídios aos mais baixos rendimentos; ii) Um sistema de impostos progressivos para financiamento de serviços públicos, designadamente sociais; iii) Uma combinação de impostos sobre os bens de consumo dos titulares de altos rendimentos para financiarem os bens daqueles que têm baixos rendimentos.
- c) A estabilização económica através da qual o Estado procura assegurar a maior utilização dos recursos, o emprego, a estabilidade dos preços e o equilíbrio exteriores equilibradas, através de políticas monetárias, fiscais e orçamentais. A estabilização económica pode, pois, ser interpretada como um seguro para o qual os cidadãos se dispõem a contribuir com os seus impostos, permitindo ao governo desencadear políticas orçamentais anti-cíclicas.

Para Rebelo (2007: 105) este modelo não deve ser entendido como sinónimo de descentralização financeira, pois trata da estrutura vertical do sector público, explorando, em termos normativos e positivos, o papel dos diferentes níveis de governo e o modo como se relacionam através de instrumentos como sejam as transferências intergovernamentais.

O federalismo foi ganhando não só importância política como económica, dando origem, no quadro mais amplo da teoria das finanças públicas, ao federalismo fiscal, que analisa a partilha de competências entre os diferentes níveis de governo, perfil de despesa, capacidade tributária e modelos de subvenções (Serra, 2011: 4).

Franco *et al.* (2010: 11) referem que a Teoria do Federalismo Fiscal sugere a existência de um nível ótimo de descentralização, isto é, a proliferação dos governos locais não deve ser um mero exercício de contrapoder a um único governo central, devendo os custos de congestionamento e as economias de escala ser determinantes desse número ótimo de jurisdições locais.

2.4 – O modelo da Escolha Pública (*public choice*)

Em 1962, James Buchanan e Gordon Tullock apresentaram um estudo inovador que originou a *Public Choice* e que colocou os processos de decisão coletiva sobre a afetação e distribuição de recursos no centro da problemática económica, dele retirando a eficiência distributiva (Rebelo, 2007: 115).

Bravo e Vasconcelos e Sá (2000: 13) consideram que a *Public Choice* analisa a performance económico-financeira das entidades públicas como sendo consequência de um processo de decisão coletiva que se desenvolve num determinado sistema político. Estes autores referem que um dos seus maiores contributos foi o de possibilitar a articulação entre as esferas económica e política, utilizando os instrumentos de análise económica para estudar o sistema político.

Este modelo eminentemente processualista, na opinião de Rebelo (2007: 117) estuda o processo decisório de alocação de recursos para a provisão de bens públicos e redistribuição da riqueza, e questionou a ordem dos modelos tradicionais da distribuição dos recursos coletivos. Possibilita a clarificação dos problemas situados no âmbito da teoria da decisão financeira evidenciando, entre outras, as seguintes falhas do Estado, do Sector público e do sistema político: a) Ineficiência da administração pública; b) Rigidez institucional; c) Problemas com a obtenção de informação sobre as preferências dos cidadãos; d) Financiamento ilegal dos partidos políticos; e) Ausência de incentivos; f) Permeabilidade à atuação de grupos de pressão.

A escolha ou decisão coletiva pode ser definida como aquela que envolve um grupo de indivíduos na decisão de uma questão de interesse comum. Caso o grupo seja de pequena dimensão o processo de decisão é efetuado pela participação direta dos membros do grupo, geralmente de forma voluntária, sendo fácil negociar a solução e obter consenso. No caso de o grupo ser de grande dimensão o processo de decisão é mais complexo, sendo que os participantes não podem decidir diretamente, fazem-no através de representantes, por um sistema político de democracia representativa (Bravo e Vasconcelos e Sá, 2000: 14).

2.5 – Nível de descentralização financeira dos municípios portugueses

A descentralização financeira é tema deste capítulo, daí ter-se optado por recorrer a dados estatísticos para ilustrar o nível de descentralização financeira em Portugal.

Esses dados extraídos da página n.º 24 do Anuário Financeiros dos Municípios Portugueses 2014 estão ilustrados no quadro n.º 3 que se apresenta de seguida.

Quadro n.º 3 – Caracterização das Autarquias Locais Portuguesas em perspetiva comparada com países europeus

País	Média População	% Municip. ≤ 5,000 hab.	nº de unidades (1º Nível)	nº de unidades (2º Nível)	Despesa Local (% Despesa Pública)	Despesa Capital Local (% Despesa Capital)	Receita Local (% Receita Pública)
Áustria	3 550	91	2 357	9	35%	77%	35%
Bélgica	18 320	14	589	10	42%	84%	45%
Bulgária	28 670	11	264		44%	74%	45%
República Checa	1 680	96	6 250	14	5%	17%	5%
Dinamarca	56 345	3	98	5	27%	52%	30%
Estónia	5 930	80	226		64%	68%	66%
Finlândia	15 610	52	342	2	25%	35%	25%
França	1 760	95	36 682	100	41%	65%	42%
Alemanha	6 765	77	12 104	301	21%	70%	24%
Grécia	34 650	53	325	13	6%	22%	8%
Hungria	3 155	91	3 177	19	24%	46%	25%
Irlanda	39 190	37	114		16%	70%	22%
Itália	7 445	71	8 094	110	32%	73%	35%
Letónia	18 950	91	119		29%	63%	33%
Lituânia	55 655	2	60		24%	42%	30%
Holanda	38 435	2	430	12	34%	70%	37%
Polónia	15 390	25	2 479	379	33%	60%	37%
Portugal	34 520	20	308	2	15%	66%	17%
Roménia	6 750	35	3 180	41	25%	42%	29%
Eslováquia	18 50	95	2 928	8	17%	61%	19%
Eslovénia	9 720	48	210		21%	55%	22%
Espanha	5 660	85	8 116	52	53%	72%	63%
Suécia	32 210	4	290	20	48%	55%	48%
Reino Unido	152 200	0	406	28	28%	51%	35%
Média	24 767	49	3 715	47	29%	58%	32%

Fonte: CCRE/CEMR, EU Subnational Governments: 2010 Key Figures, 2011/2012 Edition.

Observa-se que em termos populacionais, a dimensão média dos municípios portugueses (34.520), é superior à média europeia (24.767). Importa no entanto reter que esta média pode não ilustrar a verdadeira realidade municipal, já que, em 2011, 37,3% dos municípios tinham população residente inferior a 10.000 habitantes, representando 6,5% da população portuguesa, enquanto apenas 7,8% dos municípios tinham população residente superior a 100.000 habitantes, representando 43,1% da população portuguesa

Também, a nível financeiro a 6ª coluna e a 8ª coluna do quadro em análise evidenciam um elevado grau de centralização financeira do Setor Público Administrativo, já que se verifica que as despesas locais dos municípios portugueses correspondem a 15% do total das despesas públicas nacionais e as receitas locais correspondem a 17% das receitas públicas nacionais, valores que são dos mais baixos quando comparados com a média europeia (29% e 32%, respetivamente).

Por último é analisado o valor constante da 7ª coluna (despesas de capital locais no total das despesas de capital nacional), desde logo quebra o padrão evidenciado anteriormente, regista o valor 66%, que compara com os 58% da média europeia. Números que traduzem *a priori* uma maior participação dos municípios portugueses nas despesas de investimento total. Esta inflexão na tendência observada encontra explicação no investimento realizado pelo poder local no âmbito dos programas comunitários de apoio ao desenvolvimento e à coesão económica social em diversas infraestruturas e equipamentos, sobretudo ao nível da rede rodoviária e do saneamento básico. Esta orientação dos municípios portugueses para a despesa pública em

infraestruturas e equipamentos encontra justificação na necessidade de se atenuarem atrasos estruturais mas também na elevada visibilidade desse investimento público pelo eleitorado em detrimento da baixa visibilidade de outras componentes do desempenho do poder local como seja o défice das contas camarárias ou indicadores de gestão do bem público.

2.6 – Síntese

Para síntese deste capítulo transcreve-se a opinião de Serra (2011: 8) que refere “*A dificuldade em estabelecer um equilíbrio capaz de permitir uma afetação eficiente dos recursos e uma distribuição justa dos resultados económicos, bem como dificuldades em evitar situações onde diferentes níveis de governação implementem políticas por vezes divergentes, levam à ocorrência de conflitos entre aqueles*”.

É evidente que os processos de centralização e descentralização estão interrelacionados com os contextos ideológicos e relação de forças dos partidos no Poder e da situação das Finanças Públicas, que no caso de depauperamento existe uma tendência centralizadora, muitas vezes exigida por instituições externas, veja-se a recente intervenção em Portugal da Troica. Contudo, importa que, a curto prazo, seja efetuado um ajustamento do nível de descentralização financeira dos municípios aos valores médios da União Europeia, sob pena de impedir a concretização do princípio da autonomia local estabelecido na Constituição da República Portuguesa e na Carta Europeia da Autonomia Local.

Apesar de se reconhecerem certas críticas, considera-se que a descentralização financeira é um dos bons exemplos de reforma da estrutura administrativa e política da Administração Pública Portuguesa, pela transferência de competências, financiamentos e serviços prestados localmente, gerando efeitos diretos, indiretos e induzidos na economia dos municípios e regiões onde se localizam.

A descentralização financeira do Estado central para entidades infra estaduais deverá ser considerada uma medida irrevogável que visa garantir a solidariedade territorial e a coesão social, pois a maioria dos pequenos municípios do interior do país são os principais empregadores locais, garantindo a provisão e afetação de bens públicos e de serviços públicos às populações, substituindo-se ao Estado Central que os continua lamentavelmente a encerrar, com reflexos imediatos e significativos nas áreas económicas, sociais e culturais.

Em suma, a descentralização financeira nas autarquias locais contribui para o alavancamento económico das regiões onde se situam, o reforço financeiro dos orçamentos e da independência financeira dos municípios e freguesias, e a maximização do nível de investimento em bens duradouros para utilização dos agentes económicos (famílias e empresas).

Capítulo n.º 3 - Poder Tributário dos Municípios

3.1 – Breve Enquadramento

A atividade financeira do Estado desdobra-se na obtenção dos meios necessários para satisfazer as necessidades coletivas de satisfação passiva, na sua satisfação em concreto e na coordenação entre os meios e aquelas necessidades (Carlos *et al.*, 2015: 17). O financiamento da despesa pública é garantido por diversos meios ou tipos de receitas públicas: a) Fiscais (impostos); b) Parafiscais (contribuições sociais); c) Patrimoniais (juros de depósitos, rendas de edifícios, dividendos de empresas públicas, rendas de concessões, alienação de ativos públicos (privatizações)); d) Taxas, licenças ou preços; e) Multas, penalidades e coimas; f) Creditícias ou empréstimos (passivos financeiros).

A definição do Sistema Fiscal português encontra-se consagrada no n.º 1, do artigo 103.º, da Lei Fundamental, e visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas e uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza.

O Sistema Fiscal português é formado por um conjunto de impostos estaduais e locais que incidem sobre o rendimento, o património e a despesa, para além de alguns outros que tributam certos atos ou situações específicas (exemplos Imposto de Circulação). A acrescer a este conjunto de impostos existem, ainda, as contribuições das entidades empregadoras e dos trabalhadores para os regimes de segurança social (Rainha, 2007: 34). De forma mais específica Pereira (2013: 97) descreve o sistema fiscal português, no essencial, como uma composição de *impostos sobre o rendimento* (exemplos: IRS e IRC), de *contribuições para a segurança social*, *impostos sobre o património* (exemplo: IMI), *imposto geral sobre o consumo* (exemplo: IVA), *impostos especiais sobre o consumo* (exemplos: ISP, ISV, IT, IABA), *outros impostos indiretos* (exemplos: IS, IJ), e *impostos sobre transações internacionais* (exemplos: direitos de importação e sobretaxas aduaneiras).

A diversidade de impostos caraterizadora do Sistema Fiscal português tem subjacente o princípio de compensação (anulação) do efeito de uns impostos pelo efeito de outros, ou seja, procura conseguir que o encargo total dos impostos incida sobre todas as pessoas com a maior generalidade e uniformidade possíveis, pelo que há necessidade de impostos que atinjam o rendimento na sua manifestação imediata, de outros que o façam no momento do seu dispêndio em consumo ou ainda os que incidem na altura da transferência para outros sujeitos económicos, segundo Rainha (2007: 23). Uma outra razão para este *mix* fiscal prende-se com a maior facilidade de aceitação. Se os recursos fiscais fossem originários de um só imposto, este teria de atingir um tal montante que daria a ideia de uma espoliação às pessoas que o

suportassem diretamente, o que reforçaria a sua resistência à tributação, de acordo com Rainha (2007:203).

O Sistema Fiscal baseia-se exclusivamente em impostos, mas se lhe adicionarmos outros tributos, taxas e encargos de mais-valias ou contribuições especiais, obtemos o Sistema Tributário.

Rocha (2014: 189) dá-nos conta que o tributo deve ser encarado como sendo uma receita pública de natureza coativa e com finalidades financeiras e deverá cumprir cumulativamente os seguintes requisitos:

- a) Deve tratar-se de uma quantia (exigida por um ente público) com natureza coativa, sendo de exigir uma dupla coatividade, respeitante quer à origem – a sua criação deve ser sempre efetuada por um ato normativo (lei, decreto-lei, regulamento) e nunca por um ato privatístico de vontade - quer ao conteúdo – os termos da sua exigência e o respetivo quantitativo devem ser modelados por esse ato normativo e não por contratos ou acordos com os contribuintes.
- b) Deve tratar-se de uma receita arrecadada com finalidades de satisfação de necessidades coletivas, não sendo de qualificar como tributo nem as quantias exigidas para satisfazer somente necessidades individuais nem as quantias exigidas para satisfazer necessidades públicas de outra índole, como sancionatória ou repressiva (multas ou coimas).

Os tributos podem ser classificados em função das taxas, vindo:

- *Tributos proporcionais*: A taxa nominal é fixa, pelo que o tributo aumenta proporcionalmente à matéria coletável, as taxas média e marginal do imposto são constantes e coincidentes (exemplo: IMI);
- *Tributos progressivos*: A taxa nominal eleva-se à medida que aumenta a matéria coletável, sendo que o tributo aumenta mais que proporcionalmente, face ao aumento da matéria coletável e neles existem diversos escalões de rendimento, a taxa marginal do imposto apresenta-se constante enquanto a taxa média cresce (exemplo: IRS);
- *Tributos regressivos*: A taxa diminui à medida que aumenta a matéria coletável (sem grande aplicabilidade em Portugal).

A proporcionalidade, progressividade e regressividade dos impostos segundo Paulo Trigo Pereira (2013: 113) não se prende com a taxa nominal desses impostos, mas com a relação entre taxa média de imposto e a taxa marginal desses impostos.

Em Portugal são detentores de poder tributário (entendido como a vertente do poder financeiro circunscrita às receitas de natureza tributária) o Estado, as Regiões Autónomas e as Autarquias Locais (Teixeira e Carvalho, 2012: 2).

De seguida, far-se-á uma descrição sobre o poder tributário dos municípios portugueses, abordando-o em termos doutrinários, e no respetivo enquadramento constitucional e na legislação ordinária, designadamente nas leis das finanças locais, para se passar a uma análise do poder tributário por cada um dos tributos, com uma extensão aos poderes de liquidação e de cobrança desses tributos.

3.2 – Poder Tributário Municipal

3.2.1 – Consagração na Doutrina

O poder tributário assume-se como o conjunto de poderes necessários à instituição e disciplina essencial dos impostos, mais concretamente a decisão de criação, modificação e extinção dos tributos, da sua diminuição ou desagravamento (Pinto, 2014: 60).

Foram identificadas quatro características que ajudam a reconhecer o poder tributário e que se encontram descritas no quadro n.º 4.

Quadro n.º 4 – As Características do Poder Tributário

Características	Descrição
Indisponibilidade	A titularidade e o exercício do poder tributário não podem ser transferidos ou alienados, resultando a irrenunciabilidade do seu titular.
Permanente	Extingue-se apenas com a extinção dos seus titulares, resultando a natureza incaducável e imprescritível. De notar, também, que o não exercício do poder tributário não determina a sua extinção.
Abstrato	A sua forma de expressão é a lei que tem carácter geral e abstrato.
Limitado	Devido à sujeição a determinados limites jurídicos e que decorre da sua própria natureza.

Fonte: Elaboração própria com base em Pinto (2014: 63 e 64).

De acordo com Nabais (2007: 37) existem dois tipos de poderes tributários:

- a) *Positivo* (exemplos: Poder de fixação em concreto da taxa de IMI e lançamento da derrama).
- b) *Negativo* (exemplo: concessão de benefícios tributários).

Nas receitas fiscais dos municípios, para Nabais (2007: 35), verifica-se uma qualquer titularidade ativa, concretizada por:

- 1) *Poder tributário*, isto é, poder de criar ou instituir impostos, estabelecendo a sua disciplina essencial;
- 2) *Competência territorial* ou poder de administração ou gestão dos impostos, expressos nas competências de lançamento, liquidação e cobrança dos impostos;
- 3) *Capacidade tributária ativa*, traduzida na posição e credor da respetiva relação jurídica-tributária;
- 4) *Titularidade da receita dos impostos*, em que se verifica uma verdadeira reserva da receita destes aos municípios.

Na atualidade os municípios portugueses dispõem, em matéria de impostos, basicamente dos poderes que se inserem na primeira e na última das modalidades de poder tributário acima mencionadas.

Mas o poder tributário municipal nem sempre teve a mesma amplitude e importância. Apareceu com a implantação da 3.^a República através da Constituição de 1976 e foi-se desenvolvendo associado ao reforço do papel dos municípios na administração pública e na sociedade portuguesa.

3.2.2 – Consagração na Constituição

Vasques (2009: 117) constatou que o sistema de tributação local desde a Constituição de 1976 esteve disciplinado por sucessivas leis das finanças locais e o essencial dessa evolução, à semelhança do que sucedeu com a fiscalidade regional, concentrou-se primeiro no problema do direito à receita e só depois no poder tributário verdadeiro e próprio, como seja o poder de criar e conformar tributos públicos.

Zbyszewski (2006: 33), Sanches (2010: 134), Teixeira (2014: 31) e Pinto (2014:65) partilham da opinião de que foi somente a partir da revisão constitucional de 1997 é que as Autarquias Locais passaram a poder exercer poderes tributários, nos termos a estabelecer na lei, e se pode falar de uma proteção constitucional dos poderes tributários dos municípios.

De facto, a revisão da Lei Fundamental de 1997 acolheu diversas prerrogativas autárquicas que vinham aparecendo nas sucessivas leis das finanças locais e incorporou a referência ao exercício de poderes tributários tal como figura no artigo 238.º da redação atual da CRP, deixando ao critério do legislador ordinário o seu eventual alargamento.

Decorrente deste enquadramento constitucional notamos a existência de uma controvérsia doutrinária interessante sobre a natureza, originária ou derivada, do poder tributário municipal, que consideramos oportuno dispensar algum tempo.

Nabais (1998: 284) defende que as Autarquias Locais, decorrente da descentralização administrativa ou da desconcentração política, dispõem de um poder tributário originário, não derivado de qualquer ato do legislador, por resultar exclusivamente da Lei Fundamental.

Os poderes de natureza tributária atribuídos aos municípios, para Sanches (2010: 134), decorriam de um imperativo da Lei Fundamental, sendo o seu desrespeito uma clara violação da Constituição e não unicamente de uma lei ordinária.

Pinto (2014: 62) não segue a mesma linha de pensamento, referindo que o poder tributário do Estado é um poder primário, que tem a sua origem e os seus limites determinados unicamente na Lei Fundamental, sendo, todavia, exercido através de leis estaduais, as quais têm como parâmetro de validade a própria CRP. Por sua vez, os municípios têm um poder tributário de segundo grau, em virtude dos seus limites e controlos são estabelecidos, com menor ou maior amplitude na lei ordinária.

“As autarquias locais não dispõem de amplos poderes de criação de impostos e a delimitação da sua base de incidência, pois não lhes é permitido criar impostos nem definir os seus elementos essenciais” Pinto (2014: 66).

Também Rocha (2014: 85) refere que a criação normativa em matéria fiscal, designadamente de impostos, encontra-se constitucionalmente reservada à Assembleia da República ou ao Governo, caso esteja munido de autorização legislativa, encontrando-se aos municípios vedada tal possibilidade.

Pinto (2014: 65) no mesmo alinhamento refere que existem fortes limitações ao poder de criação de impostos e a delimitação da sua base de incidência, pois no n.º 2, do artigo 103.º, da Lei Fundamental, estabelece que os impostos são criados por lei, que tem igualmente de determinar a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes.

Os municípios, na opinião de Coimbra (2010: 26), detêm os poderes que lhes são conferidos em termos de fixação de taxas e concessão de isenções totais ou parciais, mas não se sobrepõem, em qualquer momento ou circunstância, ao poder tributário da Assembleia da República.

Convirá referir que a autonomia tributária dos municípios, para Rocha (2014: 191), é fortemente limitada pelo princípio constitucional da reserva de lei, em matérias de criação de impostos e na

definição dos seus elementos essenciais: a) incidência (pessoal e real); b) taxas (quotas); c) benefícios fiscais; e d) garantia dos contribuintes. Por conseguinte as autarquias locais por disporem, nestes domínios materiais, apenas de poderes aplicativos, não podem criar impostos nem sequer modelar as suas bases de incidência, pelo que não se pode afirmar que elas disponham de soberania fiscal.

Na nossa opinião, o princípio constitucional da reserva de lei não se aplica somente aos impostos, pois como veremos no ponto seguinte relativo à legislação ordinária, “*os municípios podem criar taxas nos termos do Regime Jurídico das Taxas das Autarquias Locais (RJ TAL)*”, desde que tenham enquadramento fornecido pelo *princípio da precedência de lei*, de acordo com o qual todos os regulamentos devem indicar expressamente sob pena de inconstitucionalidade, a lei que visam regulamentar, o que quer dizer que, mesmo em matéria de taxas, as Autarquias Locais não são absolutamente autónomas e inovadoras.

3.2.3 – Consagração na Legislação Ordinária

3.2.3.1 - Introdução

Partilhamos da opinião de Montalvo (2003: 126) que refere que o poder tributário é um poder de natureza legislativa em sentido material, própria do Estado. Mas pode também revestir natureza regulamentar, nos limites previamente fixados na lei, competindo então também a outras pessoas públicas, não soberanas, como é o caso das Autarquias Locais. Um dos tipos de regulamento tributário é representado pelas deliberações dessas entidades públicas menores ao instituírem um tributo previsto na lei ou ao fixarem a taxa de um imposto dentro dos limites fixados por lei.

Deve ser salientado que as leis das finanças locais, após a revisão da Lei Fundamental de 1997, têm vindo a reforçar os poderes tributários aos municípios, conforme a abordagem que a seguir se efetua.

3.2.3.2 – Lei n.º 42/1998, de 6 de agosto

Conjugando o n.º 1 do artigo 4.º com as alíneas a) e b) do artigo 16.º da Lei n.º 42/1998, de 6 de agosto, Santos (2006: 32) refere que às Autarquias Locais cabem os poderes tributários conferidos por lei, relativamente a impostos a cuja receita tenham direito, designadamente a CA/IMI, IMV/IC e SISA/IMT e Derrama.

Teixeira (2014: 31) alude que, nesta LFL, foram mantidas como receitas municipais: os impostos sobre o património: CA, IMI e SISA; o produto da cobrança de derrama (determinada sobre a coleta de IRC, até ao montante de 10%) e de taxas.

Valdez (2014: 225) destacou que uma das particularidades vai para a referência aos poderes tributários dos municípios, designadamente no artigo 4.º e na menção à necessidade da respetiva regulamentação, nos termos do artigo 34.º, a qual, *nunca veio a ser publicada*.

No âmbito desta LFL e num estudo sobre o grau de utilização da “Autonomia Fiscal” no exercício de 2004, em termos de derrama e IMI, Santos (2006: 34) concluiu que existia um uso moderado da autonomia fiscal legalmente atribuída e uma reduzida competição fiscal entre municípios, cujas relações se poderão prender não só com fatores políticos e culturais, mas seguramente também alguns efeitos perversos decorrente do modelo de financiamento subjacente a esta LFL, designadamente: funcionamento dos fundos municipais, respetivos processos de partilha, e de garantia das receitas provenientes do Orçamento de Estado, nomeadamente via cláusula (anti conjuntural e financeiramente não-solidária) de “crescimento mínimo”.

Numa análise ao poder tributários dos municípios, com base nesta LFL, levou Aguiar (2006: 113) a concluir que o único poder que têm direito é o de receber uma parte da receita cobrada, pois a liquidação e cobrança dos impostos é efetuada pelos serviços locais da Autoridade Tributária, pois os municípios não dispõem de serviços específicos de administração tributária.

3.2.3.3 – Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro

O direito à receita tributária e o poder tributário de criar ou conformar os tributos públicos integraram os normativos das leis de finanças locais, a partir da Lei n.º 2/2007 de 15 de janeiro, passando os municípios a dispor de instrumentos fiscais na condução das suas políticas de conservação do património, fixação da população, preservação ambiental e combate aos incêndios.

Esta LFL, segundo Teixeira (2014: 35), tentou promover a sustentabilidade local, designadamente pela discriminação positiva dos municípios com área afeta à Rede Natura 2000 e a área protegida, concretizada através das seguintes medidas:

- No âmbito do Fundo Geral Municipal, pela exclusão dos limites de endividamento das dívidas contraídas para a concretização de operações de reabilitação urbana.
- Pela concessão de isenções e benefícios fiscais, relativamente a impostos municipais, aos contribuintes que desenvolvam atividades sobre padrões de qualidade urbanística e ambiental.
- Pela utilização de instrumentos tributários orientados para a promoção de finalidades sociais e de qualidade ambiental, territorial e urbanística, através de taxas.

Vasques (2009: 121) considera que a derrama introduzida, nesta LFL, poderá ter uma taxa máxima de 1,5% sobre o lucro tributável, permitindo todavia que os municípios estabeleçam uma taxa reduzida para os sujeitos passivos com volume de negócios até € 150.000,00, solução com a qual se pretende estimular a atividade local das pequenas empresas.

O *mix* das receitas tributárias municipais, através desta LFL, foi alargado com a criação no artigo 20.º da participação variável, até 5 %, do IRS provenientes da coleta dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na circunscrição territorial.

Uma outra inovação desta LFL que aumentou o poder tributário dos municípios foi a introdução, pela primeira vez, da possibilidade de administração direta dos tributos, ao definir no n.º 2 do artigo 13.º, a faculdade dos municípios poderem deliberar sobre a cobrança dos impostos municipais pelos seus serviços ou por serviços de associação de municípios (Teixeira, 2014: 37).

No âmbito desta LFL e num estudo realizado por Coimbra (2010: 87) sobre a competição fiscal entre os municípios portugueses, chegou-se à conclusão que existe interação estratégica entre os municípios no momento da fixação da taxa de IMI, permitindo concluir pela existência de competição fiscal entre eles, no período de 2000 a 2007. No período de 2008 e 2009, em função dos resultados obtidos, concluiu que quando se aproxima a realização de eleições autárquicas a taxa de IMI tende a decrescer.

3.2.3.4 – Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro

No atual regime financeiro das autarquias locais aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, encontra-se, no seu artigo 15.º, uma enumeração exemplificativa dos poderes tributários que os municípios dispõem relativamente a impostos e outros tributos a cuja receita tenham direito, nomeadamente:

- a) Acesso à informação atualizada dos impostos municipais e da derrama, liquidados e cobrados, quando a liquidação e cobrança seja assegurada pelos serviços do Estado, nos termos do n.º 6 do artigo 17.º;*
- b) Possibilidade de liquidação e cobrança dos impostos e outros tributos a cuja receita tenham direito, nos termos a definir por diploma próprio;*
- c) Possibilidade de cobrança coerciva de impostos e outros tributos a cuja receita tenham direito, nos termos a definir por diploma próprio;*
- d) Concessão de isenções e benefícios fiscais, nos termos do n.º 2 do artigo seguinte;*

e) Compensação pela concessão de benefícios fiscais relativos a impostos e outros tributos a cuja receita tenham direito, por parte do Governo, nos termos do n.º 4 do artigo seguinte;

f) Outros poderes previstos em legislação tributária.

As disposições das alíneas d) e e) do artigo 15.º desta LFL conferem aos municípios a faculdade / poder de conceder isenções relativamente aos impostos e outros tributos próprios, pelo período de 5 anos, renovável por idêntico período, carecendo-se da deliberação devidamente fundamentada da assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, conforme conjugação da alínea d) do artigo 15.º e n.º 2 do artigo 16.º.

Em termos de derrama local, esta LFL manteve o disposto da lei anterior, permitindo à assembleia municipal, ao abrigo do n.º 4 do artigo 18.º, deliberar, sob proposta da câmara municipal, lançar uma taxa reduzida de derrama para os sujeitos passivos com um volume de negócios no ano anterior que não ultrapasse € 150.000,00.

Nos casos de benefícios fiscais relativos a impostos municipais que constituam contrapartida contratual da fixação de grandes projetos de investimento de interesse para a economia nacional, nesta LFL o reconhecimento dos mesmos compete ao Governo, ouvidos o município ou os municípios envolvidos, que se pronunciam no prazo máximo de 45 dias, nos termos da lei, havendo lugar a compensação, conforme estabelece o n.º 4 e do artigo 16.º epigrafado de Isenções e benefícios fiscais.

A atual LFL trouxe-nos relevantes inovações tributárias, não podendo considerar-se todavia que traduza uma mudança de paradigma. Ela prevê a eliminação do IMT a partir de 2018, a transferência para as freguesias da totalidade do IMI rústico e 1% do IMI urbano (Pinto, 2014: 126).

3.2.4 – Poder Tributário por tributo municipal

Os poderes tributários, por tributo municipal, vêm descritos no quadro n.º 5, onde estão evidenciados os níveis de autonomia existentes e, claramente, se observa a ausência de liberdade completa ou autonomia integral para a fixação, modificação ou extinção dos tributos.

Quadro n.º 5 – Poderes tributários por tributo municipal

Tributo	Descrição
IMI	- O CIMI veio contribuir para o reforço do poder tributário face a antigo Código da Contribuição Autárquica, pela capacidade de influenciar a base de incidência, de definir as taxas dos prédios urbanos dentro do [0,3% - 0,5%], de ampliar o intervalo das taxas dos prédios urbanos e rústicos, através de majorações e minorações, e do direito de serem ouvidos e emitirem pareceres vinculativos.

	<ul style="list-style-type: none"> - O poder tributário municipal, ao nível do IMI, é de certa forma contraído e incompleto, pois o n.º 9 do artigo 16.º da atual LFL, refere que as isenções totais ou parciais apenas podem ser concedidas pelos municípios quando exista lei que defina os termos e condições para a sua atribuição, remetendo-nos para o CIMI.
IMT	<ul style="list-style-type: none"> - O CIMT não veio contribuir para o reforço do poder tributário face ao antigo Código de SISA, embora exista a consagração do poder de concessão e reconhecimento de benefícios fiscais / tributários por parte dos municípios, em matéria de IMT. - O CIMT não faculta aos municípios qualquer poder para modelar as taxas, sendo estas fixadas uniformemente pelo artigo 17.º, sendo elas progressivas e servem para a prossecução de uma política de redistributiva a cargo da administração central. - O poder tributário, a nível do IMT, é reduzido pois o n.º 9 do artigo 16.º da atual LFL refere que as isenções totais ou parciais apenas podem ser concedidas pelos municípios quando exista lei que defina os termos e condições para a sua atribuição, remetendo-nos para o CIMT.
IUC	<ul style="list-style-type: none"> - O CIUC não traduz qualquer poder tributário por parte das autarquias locais. A sua base tributável é definida em função das características dos veículos (cilindrada, antiguidade, nível de dióxido de carbono emitido <i>et cetera</i>) e as suas taxas são definidas na lei e objeto de atualização anual. - O poder tributário, em matéria de IUC, é reduzidíssimo ou inexistente pois o n.º 9 do artigo 16.º da atual LFL refere que as isenções totais ou parciais apenas podem ser concedidas pelos municípios quando exista lei que defina os termos e condições para a sua atribuição, remetendo-nos para o CIUC. - Em termos de IUC, os municípios não têm qualquer poder ou autonomia tributária, uma vez que é a própria lei que define a percentagem da receita que lhes cabe.
Derrama Municipal	<ul style="list-style-type: none"> - As assembleias municipais, sob proposta das câmaras municipais, podem, querendo, deliberar lançar ou não a derrama. Em caso afirmativo poderão fixar a taxa geral que fique compreendida no [0,0% - 1,5%] e uma taxa reduzida para sujeitos passivos com um volume de negócios no ano anterior que não ultrapasse € 150.000,00, conforme estabelece o n.º 4 do artigo 18.º da LFL. - Em termos de derrama, os municípios têm o poder ou autonomia tributária que a atual LFL lhes confere, para definir as isenções totais ou parciais aos sujeitos passivos deste imposto.
Participação Variável no IRS	<ul style="list-style-type: none"> - As assembleias municipais, sob proposta das câmaras municipais, podem, querendo, deliberar abdicar ou receber a participação do IRS dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na circunscrição territorial, sendo que a taxa única poderá estar compreendida no [0,0% - 5,0%]. - A fixação ou não da taxa pelos municípios leva a que o contribuinte tenha ou não direito a uma redução da respetiva coleta de IRS, situação que configura uma maior ou menor poupança fiscal para os municípios. - A consagração do poder de concessão e reconhecimento de benefícios fiscais / tributários por parte dos municípios, ao nível deste tributo, é inexistente.
Encargos de Mais-Valias ou Contribuições Especiais	<ul style="list-style-type: none"> - De acordo com a alínea f) do artigo 14.º da atual LFL, constituem receitas municipais o produto da cobrança de encargos de mais-valias destinados por lei ao município, sendo a que a sua criação cabe ao Estado e não aos municípios. - A consagração do poder de concessão e reconhecimento de benefícios fiscais / tributários por parte dos municípios, ao nível deste tributo, é inexistente.
Taxas Municipais	<ul style="list-style-type: none"> - Os municípios possuem uma ampla autonomia tributária ao nível da fixação dos elementos essenciais deste tributo (incidência, taxas, isenções), mas não dispõem de um total poder tributário devido à obrigatoriedade de respeitar rigorosamente o princípio da prevalência da lei habilitante e dos seus termos disciplinadores.

Fonte: Elaboração própria.

3.2.5 – Poder de liquidação por tributo municipal

A concretização de uma obrigação tributária resulta de um processo que culmina com a liquidação que permite quantificar os montantes do imposto ou das taxas devidos, condição necessária para ser exigível ao devedor, uma vez que este não pode ser chamado a cumprir um pagamento cujo montante desconhece (Morais, 2006: 16).

De acordo com Oliveira (2013: 285) a atual LFL concede aos municípios a possibilidade de liquidar e cobrar os impostos e outros tributos a cuja receita tenham direito, mas está dependente de regulamentação a definir em diplomas próprios, *ainda não publicados*, conforme estipulado nas alíneas b) e c) do artigo 15.º e artigo 17.º.

No quadro n.º 6 procurou-se identificar a responsabilidade pela liquidação e o seu enquadramento legal, por tributo.

Quadro n.º 6 – Responsabilidade da liquidação dos tributos municipais

Tributo	Responsabilidade	Enquadramento legal
IMI	Autoridade Tributária, por iniciativa própria	Artigos 113.º e 115.º do CIMI
IMT	Autoridade Tributária, por iniciativa do Sujeito Passivo	Artigo 19.º e seguintes do CIMA
IUC	Autoridade Tributária, por iniciativa própria	Artigo 25.º e 26.º do CIUC
Derrama Municipal	Por iniciativa do Sujeito Passivo (autoliquidação)	Artigo 89 e seguintes do CIRC
Participação Variável no IRS	Autoridade Tributária, por iniciativa própria	Artigo 97.º e seguintes do CIRS
Encargos de Mais-Valias ou Contribuições Especiais	Autoridade Tributária, por iniciativa própria	Decreto-lei específicos
Taxas Municipais	Municípios, por iniciativa própria ou do Sujeito Passivo	Regulamentos Municipais

Fonte: Elaboração própria.

Concorda-se com Moraes (2006: 9) que afirma que o grau de intervenção da administração no processo de lançamento e liquidação é diverso e diferenciado por tributo.

A evolução geral vai no sentido de uma progressiva privatização de tais tarefas de “administração fiscal” para empresas especializadas. Neste alinhamento Nabais (2015: 258) refere que o fenómeno da privatização da administração ou gestão fiscal/tributária é um dos mais importantes e decisivos desafios colocados ao direito fiscal.

3.2.6 – Poder de cobrança por tributo municipal

A alínea c), do artigo 15.º, da LFL estipula que os municípios dispõem de poderes tributários relativamente a impostos e outros tributos a cuja receita tenham direito, nomeadamente a

possibilidade de cobrança coerciva de impostos e outros tributos a cuja receita tenham direito, nos termos a definir por diploma próprio.

No quadro n.º 7 procurou-se, de forma simplificada, identificar a responsabilidade pela cobrança e o seu enquadramento legal, por tributo.

Quadro n.º 7 – Responsabilidade da cobrança dos tributos municipais

Tributo	Responsabilidade	Enquadramento legal
IMI	Autoridade Tributária	Artigos 119.º e seguintes do CIMI
IMT	Autoridade Tributária	Artigo 36.º e seguintes do CMT
IUC	Autoridade Tributária	Artigo 26.º do CIUC
Derrama Municipal	Por iniciativa do Sujeito Passivo	Alínea b), do n.º 1 Artigo 104.º do CIRC
Participação Variável no IRS	Autoridade Tributária	Artigo 75.º e seguintes do CIRS
Encargos de Mais-Valias ou Contribuições Especiais	Autoridade Tributária	Decreto-lei específicos
Taxas Municipais	Municípios, por iniciativa própria ou do Sujeito Passivo	Regulamentos Municipais

Fonte: Elaboração própria.

Da análise dos quadros n.ºs 6 e 7 ressalta a evidência que para a generalidade dos tributos, à exceção das taxas municipais, a liquidação e cobrança (cuja transferência de verbas para os municípios está definida na lei) estão afetas à Autoridade Tributária.

Desta forma, na opinião partilhada de Sanches (2010: 139) e Pinto (2014: 75) desenvolve-se, assim, uma relação jurídica pública de crédito entre o Estado e os municípios, regulada pelo direito financeiro e não uma relação jurídica fiscal.

Deve ser salientado que os municípios, ao abrigo do n.º 2, do artigo 17.º, atual LFL, podem deliberar proceder à cobrança dos impostos municipais, pelos seus próprios serviços ou pelos serviços da entidade intermunicipal que integram, desde que correspondente ao território da NUTS III, nos termos a definir por diploma próprio.

Tem-se notado uma crescente onda de privatização/*outsourcing* das tarefas de liquidação e cobrança dos vários tributos. Contudo, consideramos que os municípios têm preferido a garantia e a eficácia dos serviços da Autoridade Tributária na cobrança dos impostos locais e derrama, em detrimento de parte da receita pelos encargos da liquidação e cobrança efetuada, conforme previsto no n.º 4, do artigo 17.º, da atual LFL.

3.3 – Síntese

Notámos que os poderes tributários municipais variam em função do tributo específico e que o estabelecimento dos termos da relação tributária é de amplitude variável e diversificada. Por exemplo no IMI, os municípios podem: a) fixar o valor da taxa anual dos prédios urbanos num intervalo previamente definido por lei; b) minorar ou majorar a taxa para certos conjuntos de prédios urbanos; e c) Conceder benefícios fiscais ou tributários.

Rebelo (2007: 194) e Oliveira (2013: 286) são perentórios e conclusivos ao afirmarem que os poderes tributários dos municípios são limitados, cabendo à Assembleia da República a definição das componentes essenciais (alteração das taxas, delimitação da base de incidência, liquidação e cobrança) dos impostos locais, pelo que consideram que não passam de meras transferências da Administração Central.

Efetivamente os poderes e os procedimentos tributários contribuem para a concretização do princípio da autonomia local e para o aumento da responsabilização político-financeira das Autarquias Locais perante os seus residentes, garantindo a sustentabilidade local, assim como uma política financeira de proximidade (Teixeira e Carvalho, 2012: 3). Em linha com opinião de Saldanha Sanches (2010: 137) que afirmou que qualquer aumento das competências tributárias dos municípios é legitimado na Lei Fundamental e representa um aumento dos mecanismos de responsabilização político-financeira dos municípios perante o conjunto formado pelos munícipes de uma certa jurisdição territorial.

Para síntese deste capítulo transcreve-se a opinião de Valdez (2014: 245) de que *“um dos aspetos relevantes em matéria tributária tem sido a evolução no sentido de conceder aos municípios um conjunto mais significativo de receitas provenientes de impostos e, por outro lado, sendo estes uma receita própria dos mencionados municípios, atribuir-lhes poderes com algum significado, no que concerne ao lançamento do próprio tributo, mas também quanto à sua materialização em concreto, v.g. quanto à taxa a aplicar, bem como às isenções a conceder”*.

Capítulo n.º 4 – As Receitas Tributárias Municipais

4.1 – Breve Enquadramento

Este capítulo vai desenvolver-se como se tratasse de um roteiro, percorreremos os tributos locais sequencialmente no quadro da terminologia constante do Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro, que classifica em termos económicos as despesas e as receitas públicas a utilizar pelas autarquias locais.

Esses tributos municipais serão contextualizados no conceito de impostos diretos e de impostos indiretos, deixando a participação variável até 5% no IRS dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respetiva circunscrição territorial fora desta nomenclatura, que virá no final e apresentada como rubrica residual. A forma e os termos em que os mesmos se concretizam serão observados. Também se recorrerá às estatísticas desses tributos para uma melhor perceção do contributo de cada para os orçamentos municipais.

Por fim far-se-á uma breve incursão a aspetos como a capacidade fiscal, o esforço fiscal e carga fiscal/tributária dos municípios, com o objetivo de se perceber o nível de fiscalidade local.

4.2 – Impostos Diretos Locais

No ordenamento jurídico português as taxas dos impostos municipais/locais são definidos por deliberação da Assembleia Municipal, mas são criados e regulados por lei da Assembleia da República, sendo que um dos principais factos que os caracteriza é que o produto da sua cobrança ser diretamente atribuído aos municípios (Oliveira, 2013: 282).

De acordo com o anexo I do Decreto-Lei acima referido os impostos municipais/locais, em termos de classificação económica das receitas públicas se integram nos impostos diretos são: IMI, IMT, IUC e Derrama Municipal. Esta classificação suporta a exposição que se segue.

4.2.1 - Imposto Municipal sobre Imóveis

O CIMI entrou em vigor em 01/12/2003, veio substituir a arcaica Contribuição Autárquica, aprovada pelo Decreto-lei n.º 442-C/88 de 30 de novembro, que esteve em vigor até 30/11/2003 e da Contribuição Predial e do Imposto sobre a Indústria Agrícola, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 45104, de 1 de julho de 1963, na parte ainda vigente, considerando-se a Contribuição Autárquica substituída pelo IMI para todos os efeitos legais.

O IMI é um imposto real, periódico e incide sobre o valor patrimonial tributário dos prédios rústicos e urbanos situados no território português. Assume-se como um imposto estático, na medida em que tributa a propriedade e não a sua transmissão.

De acordo com os n.ºs 1 a 4 do artigo 8.º do CIMI, epigrafado por *Sujeito Passivo*, este imposto é devido por: a) Por quem for proprietário do bem imóvel objeto do imposto, em 31 de Dezembro do ano a que ele se refere; b) Pelo usufrutuário ou pelo superficiário, após o início da construção da obra ou do termo da plantação; c) Por quem tiver o uso e a fruição do imóvel, no caso da propriedade resolúvel; d) Pela herança indivisa, representada pelo cabeça-de-casal.

A incidência do imposto está prevista no artigo 1.º do CIMI, recaindo sobre o valor patrimonial tributário dos prédios, sendo este determinado de acordo com as regras do CIMI, por peritos avaliadores externos que prestam serviços à Autoridade Tributária.

Pinheiro (2014: 123) alerta-nos para o facto da filosofia em que assenta a avaliação dos prédios rústicos ser totalmente diferente da avaliação dos prédios urbanos. Para os prédios rústicos continua a considerar-se como base para a tributação o potencial produtivo (capacidade de gerar rendimento). Por sua vez, a avaliação dos prédios urbanos baseia-se num conjunto de fatores objetivos muito simples, ficando o papel do avaliador reduzido a pouco mais do que medidor e/ou verificador de coeficientes (localização, afetação, conforto). É de salientar que no dia 01/01/2016 entraram em vigor os novos coeficientes de localização dos imóveis, com peso mais elevado nas áreas urbanas, contribuindo para o alargamento da base tributável e consequentemente da coleta de IMI.

Através da conjugação dos n.ºs 1 a 3 do artigo 120.º do CIMI o pagamento do IMI é feito pelos contribuintes durante o mês de abril quando a coleta foi inferior ou igual a € 250,00; em duas prestações, em abril e novembro, quando a coleta for superior a € 250,00 e menor ou igual a € 500,00; ou em três prestações, em abril, julho e novembro, quando a coleta for superior a € 500,00.

O CIMI, no artigo 112.º, estabelece que a fixação em concreto da taxa para efeitos de liquidação cabe ao município, podendo estar compreendida nos seguintes valores:

- Prédios Urbanos: [0,3%-0,5%] (*Redação conferida pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro*).
- Prédios Rústicos: 0,8%.

O intervalo das taxas gerais previstas no CIMI sofreram uma redução dos valores limites no ano de 2009, devido à implementação das chamadas medidas anticrise económicas pelo Governo da época (Valdez, 2014: 316). Posteriormente, em consequência do resgate financeiro solicitado, em 2011, os limites sofreram um incremento por razões de natureza puramente financeira para atenuar os desequilíbrios orçamentais dos municípios e do Estado.

No quadro n.º 8 podem observar-se alguns detalhes estatísticos que evidenciam a situação da fixação deste tributo no período de 2007 a 2014.

Quadro n.º 8 – Dados estatísticos sobre a fixação de taxas anual de IMI dos prédios urbanos no período de 2007 a 2014

Medida de tendência central ou dispersão	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	B
Média	0,69%	0,38%	0,65%	0,35%	0,64%	0,34%	0,64%	0,34%	0,64%	0,34%	0,66%	0,36%	0,64%	0,35%	0,36%
Mediana	0,70%	0,40%	0,70%	0,40%	0,70%	0,36%	0,70%	0,37%	0,70%	0,38%	0,70%	0,35%	0,70%	0,34%	0,34%
Moda	0,80%	0,40%	0,70%	0,40%	0,70%	0,40%	0,70%	0,40%	0,70%	0,40%	0,70%	0,30%	0,70%	0,30%	0,30%
Desvio Padrão	0,11%	0,09%	0,09%	0,07%	0,10%	0,07%	0,09%	0,07%	0,09%	0,07%	0,10%	0,06%	0,11%	0,06%	0,07%
Máximo	0,80%	0,50%	0,70%	0,40%	0,70%	0,40%	0,70%	0,40%	0,70%	0,40%	0,80%	0,50%	0,80%	0,50%	0,50%
Mínimo	0,40%	0,20%	0,40%	0,20%	0,40%	0,20%	0,40%	0,20%	0,40%	0,20%	0,50%	0,30%	0,50%	0,30%	0,30%
N.º Total de municípios	308	308	308	308	308	308	308	308	308	308	308	308	308	308	308
N.º de Municípios com taxa máxima	109	62	198	169	179	146	178	147	186	151	43	20	50	29	34
N.º de Município com taxa mínima	24	32	29	40	33	49	30	44	31	42	61	130	89	140	138

Fonte: Elaboração própria com base em informação disponibilizada pela Autoridade Tributária

Notas: A – Avaliação dos prédios sem regras do CIMI

B – Avaliação dos prédios com regras do CIMI

No ano de 2014 a taxa mínima de 0,3% foi aprovada por 138 municípios, ou seja 44,8% do total, enquanto a taxa máxima de 0,5% foi aprovada por 34 municípios, representando 11,0% do total. Esta última é maioritariamente adotada pelos municípios com dificuldades financeiras e que aderiram ao PAEL – Programa de Apoio à Economia Local e ao FAM – Fundo de Apoio Municipal, lhes foi declarada a rutura financeira ou em situação de reequilíbrio financeiro e por isso são obrigados a adotá-la para possibilitar maior arrecadação deste tributo.

A fixação de taxas no intervalo indicado leva a que um proprietário de um prédio localizado em determinado município tenha um encargo inferior ou superior, quando comparado com outro proprietário de um prédio situado em concelho diferente, tendo os prédios exatamente o valor patrimonial tributário.

Os municípios poderão majorar a taxa de imposto anual para efeitos de liquidação do imposto, mediante aprovação da respetiva assembleia municipal. No quadro n.º 9 apresenta-se uma sistematização dessas majorações da taxa de imposto, em termos de CIMI.

Quadro n.º 9 – Sistematização das majorações das taxas de imposto de IMI

Tipo de Majoração	Artigo	Descrição	Tipo/Momento da Majoração	Obs.
Elevar a taxa ao triplo	112.º, n.º 3	Prédios urbanos que se encontrem devolutos há mais de um ano e de prédios em ruínas, cujos conceitos subjacentes estão definidos em diploma próprio	Temporária (anual)	a)
Fixar taxas diferenciadas por freguesias	112.º, n.º 5	Esta medida tributária de coesão territorial visa diferenciar a localização dos prédios urbanos dentro do concelho com enquadramentos diferentes		b)
Elevar até 30% da taxa	112.º, n.º 6	Operações de reabilitação urbana ou combate à desertificação, relativamente a imóveis correspondentes a freguesias ou a áreas territoriais delimitadas por deliberação da Assembleia Municipal		
	112.º, n.º 8	Prédios urbanos degradados, considerando-se como tais os que face ao seu satisfatoriamente a sua função ou façam perigar a segurança de pessoas e bens		
Elevar a taxa ao dobro	112.º, n.º 9	Prédios rústicos com áreas florestais que se encontrem em situação de abandono, não podendo da aplicação desta majoração resultar uma coleta de imposto inferior a € 20,00 por cada prédio abrangido.		

Fonte: Elaboração própria com base no CIMI.

Observações:

a) Os municípios têm recorrido aos prestadores de serviços de água, eletricidade e gás para terem conhecimento dos contratos de fornecimento existentes em determinado prédio e às comissões municipais de verificação de condições de conservação, segurança e salubridade para elaboração de auto de vistoria de ruína e posterior audiência prévia do sujeito passivo do imposto municipal sobre imóveis para cumprimento do disposto no Decreto-Lei n.º 159/2006, de 8 de Agosto.

b) A monitorização efetuada do período de 2003 a 2015 permite-nos afirmar que esta medida tem uma aplicação residual pelos municípios portugueses, pois apenas encontramos o exemplo do município de Gondomar do distrito do Porto que fixou, para o ano de 2015, as seguintes taxas:

- 0,35% para os prédios urbanos localizados na União de Freguesias de São Cosme, Valbom e Jovim, freguesias de Baguim do Monte e Rio Tinto, e União de Freguesias de Fânzeres e São Pedro da Cova; e
- 0,30% para os prédios urbanos localizados nas Uniãos de Freguesias de Foz do Sousa e Covelo, e Melres e Medas, e na freguesia da Lomba.

O nível de cobranças anuais de CA/IMI e a sua representatividade em termos de receitas fiscais municipais, no período de 2003 a 2014, é apresentado no quadro n.º 10.

Quadro n.º 10 – Valores arrecadados de IMI/CA no período de 2003 a 2014

Unidade: € 1.000,00

Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
CA / IMI	694.828	630.748	736.371	864.901	992.243	1.117.815	1.072.496	1.110.689	1.169.032	1.230.189	1.306.671	1.468.408
Total de Receitas Fiscais	2.033.932	2.253.420	2.402.039	2.510.500	2.845.221	2.780.242	2.563.814	2.536.034	2.452.056	2.395.320	2.444.320	2.686.844
%	34,2%	28,0%	30,7%	34,5%	34,9%	40,2%	41,8%	43,8%	47,7%	51,4%	53,5%	54,7%

Fonte: Elaboração própria com base na informação disponível em www.portugalautarquico.pt e no Mapa de Controlo Orçamental da receita do Município de Setúbal do ano de 2006.

Nota: Dados de 2013 e 2014 de natureza provisória.

Verifica-se que o agregado IMI/CA assume-se como o tributo com maior peso nas receitas tributárias, tendo uma tendência de crescimento anual, com a representatividade menor no ano de 2004 (28%) e a maior no ano de 2014 (54,7%).

O crescimento da receita está associado ao processo gradual de atualização dos valores patrimoniais dos prédios urbanos tributados no quadro do anterior imposto patrimonial, CA, nos termos previstos no CIMI e por fim à conclusão desse processo em 31/12/2013; à supressão dos regimes de salvaguarda que fixavam um limite à coleta resultante da concretização da atualização em curso; e à diminuição dos benefícios fiscais obtidos pelos sujeitos passivos por imposição da Troica.

Os grandes municípios, conforme quadro n.º 11, são os maiores beneficiários deste tributo, devido à sua densidade populacional, empresarial e turística, o que acaba refletido na dimensão da base de incidência deste imposto. A necessidade de equipamentos para habitação, indústria, comércio, serviços, entre outros, para responder a essa dinâmica socio económica explica o volume de receitas de IMI destes municípios.

Quadro n.º 11 – Municípios com maior receita cobrada de IMI em 2014

N.º	Município	D	2012	2013	2014	Variação 2013 / 2014 %	IMI / Receitas Totais 2014 %
1	Lisboa	G	114.914.839,18	96.782.528,22	111.363.292,43	15,1%	17,9%
2	Sintra	G	50.129.685,96	46.489.974,14	51.222.122,38	10,2%	34,7%
3	Cascais	G	45.668.005,07	44.835.552,00	49.016.545,08	9,3%	34,2%
4	Porto	G	45.278.777,39	41.884.040,56	43.683.995,70	4,3%	24,8%
5	Vila Nova de Gaia	G	37.692.278,59	39.377.409,45	42.649.734,04	8,3%	33,0%
6	Loulé	M	30.364.676,67	31.911.875,06	35.467.327,68	11,1%	37,1%
7	Oeiras	G	31.671.424,20	28.376.284,38	31.207.700,62	10,0%	26,8%
8	Almada	G	25.680.561,05	26.131.181,50	29.888.182,40	14,4%	38,9%
9	Coimbra	G	24.304.744,75	25.591.138,50	29.303.162,84	14,5%	37,1%
10	Loures	G	28.191.235,31	27.076.111,06	28.548.818,91	5,4%	28,4%
11	Albufeira	M	18.658.220,36	24.044.300,99	27.634.777,89	14,9%	34,8%
12	Matosinhos	G	24.619.611,97	23.208.185,83	25.403.752,10	9,5%	29,3%
13	Seixal	G	20.934.098,52	21.815.951,25	25.123.060,21	15,2%	22,6%
14	Setúbal	G	16.295.559,40	21.124.407,36	24.432.208,20	15,7%	37,9%
15	Portimão	M	16.580.026,26	20.519.867,55	22.877.005,68	11,5%	50,8%
16	Braga	G	19.301.464,48	21.286.504,65	21.502.723,28	1,0%	24,9%
17	Maia	G	20.945.766,75	18.749.526,79	20.913.802,30	11,5%	37,6%

18	Amadora	G	20.675.979,00	18.221.646,44	19.598.953,52	7,6%	25,3%
19	Leiria	G	13.751.723,47	16.239.881,52	18.881.520,41	16,3%	29,7%
20	Odivelas	G	18.200.935,89	17.698.543,83	18.739.498,24	5,9%	28,8%
21	Guimarães	G	15.936.301,43	16.956.747,48	18.732.619,71	10,5%	24,5%
22	Funchal	G	14.205.367,37	14.513.013,38	16.829.263,04	16,0%	23,1%
23	Mafra	M	11.437.137,58	9.919.904,63	16.508.352,36	66,4%	31,7%
24	Santa Maria da Feira	G	13.702.197,40	14.738.594,86	16.503.039,88	12,0%	25,9%
25	Vila do Conde	M	9.127.070,03	12.076.142,40	14.577.336,06	20,7%	31,0%
26	Gondomar	G	15.838.409,18	14.574.783,02	13.984.103,62	-4,1%	24,1%
27	Vila Nova de Famalicão	G	12.023.115,39	12.211.576,09	13.811.357,88	13,1%	19,2%
28	Vila Franca de Xira	G	16.387.046,54	13.027.697,78	13.739.995,76	5,5%	23,1%
29	Faro	M	10.273.009,33	9.958.005,21	13.213.650,44	32,7%	23,3%
30	Lagos	M	11.039.296,98	11.777.373,52	13.115.461,71	11,4%	31,1%

Fonte: Elaboração própria com base em informação financeira extraída de www.portallautarquico.pt

Notas: Dados de 2013 e 2014 de natureza provisória.

No quadro n.º 12 apresenta-se o *ranking* dos municípios com menor arrecadação de receitas de IMI no ano de 2014, que são exclusivamente de pequena dimensão, facto que acaba refletido na base de incidência, só que agora em sentido inverso ao observado acima. Os valores patrimoniais dos edifícios, base de incidência do IMI, vêm baixos por força dos elevados coeficientes de vetustez e de degradação observados nos equipamentos imobiliários e da ausência de novos, resultado de uma economia deprimida e da baixa atividade económica desses pequenos municípios.

Quadro n.º 12 – Municípios com menor receita cobrada de IMI em 2014

N.º	Município	D	2012	2013	2014	Variação 2013 / 2014 %	IMI / Receitas Totais 2014 %
1	Corvo	P	8.752,92	16.036,04	16.311,20	1,7%	0,8%
2	Lajes das Flores	P	34.194,23	83.578,63	98.632,65	18,0%	2,0%
3	Barrancos	P	40.344,89	94.651,59	104.240,22	10,1%	3,0%
4	Santa Cruz das Flores	P	62.825,11	111.872,61	127.420,42	13,9%	3,1%
5	Arronches	P	131.199,97	169.573,61	180.413,75	6,4%	3,2%
6	Alvito	P	105.724,04	166.220,56	192.282,67	15,7%	4,5%
7	Monforte	P	91.229,18	186.000,57	196.185,85	5,5%	3,6%
8	Mesão Frio	P	156.394,12	195.104,49	209.385,58	7,3%	4,2%
9	Mourão	P	167.480,88	201.349,73	218.789,75	8,7%	4,2%
10	Freixo de Espada à Cinta	P	108.799,16	268.169,84	237.070,00	-11,6%	2,5%
11	Porto Moniz	P	79.698,45	154.525,82	237.935,83	54,0%	5,1%
12	Alcoutim	P	241.616,27	228.822,02	242.699,26	6,1%	2,9%
13	Fronteira	P	196.705,79	223.770,63	251.231,85	12,3%	4,8%
14	Cuba	P	221.127,06	235.158,88	255.356,60	8,6%	5,2%
15	Penedono	P	89.223,57	229.727,84	256.464,22	11,6%	4,2%
16	Constância	P	299.867,73	258.661,80	272.622,84	5,4%	5,4%
17	Avis	P	238.049,98	268.395,30	277.727,24	3,5%	3,8%
18	Manteigas	P	128.368,78	241.627,76	279.007,65	15,5%	5,1%
19	Crato	P	138.588,70	256.993,71	289.646,85	12,7%	4,2%
20	Vila de Rei	P	172.701,48	279.886,96	290.849,18	3,9%	5,6%
21	Alter do Chão	P	238.962,81	276.831,41	293.443,44	6,0%	5,0%
22	Marvão	P	194.982,01	265.456,45	294.648,19	11,0%	6,0%
23	São Roque do Pico	P	142.188,35	258.232,39	296.636,83	14,9%	7,4%
24	Gavião	P	224.113,06	281.320,28	302.354,48	7,5%	4,8%
25	Velas	P	179.436,06	260.919,20	305.452,83	17,1%	5,4%
26	Sardoal	P	250.054,33	308.244,95	310.035,81	0,6%	5,5%
27	Lages do Pico	P	124.838,71	262.091,60	312.079,78	19,1%	4,4%
28	Castelo de Vide	P	267.486,60	297.526,38	328.952,42	10,6%	5,3%
29	Santa Marta de Penaguião	P	243.093,04	389.421,31	347.747,11	-10,7%	5,0%
30	Portel	P	245.592,16	324.400,42	348.552,65	7,4%	4,0%

Fonte: Elaboração própria com base em informação financeira extraída de www.portallautarquico.pt

Notas: Dados de 2013 e 2014 de natureza provisória.

No quadro n.º 13 apresentam-se o n.º de proprietários, o n.º de prédios sujeitos e isentos, em termos absolutos e relativos, por natureza rústica e urbana, na liquidação de IMI em 2015.

Quadro n.º 13 – N.º de proprietários e n.º de prédio sujeitos e isentos na liquidação de 2015

	Número de Proprietários		Número de Prédios (2014)				
	Total	variação relat. a 2013 (%)	Total	Sujeitos	%	Isentos	%
Rústicos	13 359 634		11 584 007	10 930 654	94,4	653 353	5,6
Urbanos	9 272 113		8 116 091	6 974 525	85,9	1 141 566	14,1
TOTAL	22 631 747	0,025	19 700 098	17 905 179	-	1 794 919	-

Fonte: Informação extraída de www.portaldasfinancas.pt em 01/12/2015.

No quadro n.º 14 apresentam-se os valores patrimoniais totais dos prédios sujeitos e isentos, por natureza rústica e urbana, na liquidação de IMI em 2015.

Quadro n.º 14 – Valores patrimoniais dos prédios sujeitos e isentos na liquidação de 2015

	Valor Patrimonial (2014)					
	Total (M€)	variação relat. a 2013 (%)	Sujeito (M€)	%	Isento (M€)	%
Rústicos	1 261,52		1 136,45	90,1	125,07	9,9
Urbanos	519 571,74		418 256,76	80,5	101 314,98	19,5
TOTAL	520 833,26	0,031	419 393,21	-	101 440,05	-

Fonte: Informação extraída de www.portaldasfinancas.pt em 01/12/2015.

A importância e peso relativo do IMI na estrutura de receitas tributárias têm levado os municípios a constituírem grupos de trabalho multidisciplinares (avaliações, peritagens, florestal, cartografia e sistemas de informação geográfica), visando os seguintes objetivos:

- A identificação de prédios rústicos/urbanos para aplicação/execução de deliberação da assembleia municipal sobre majoração de prédios urbanos devolutos e rústicos em estado de abandono;
- A identificação dos prédios urbanos que integrem ARU – Áreas de Reabilitação Urbana que podem usufruir de benefícios fiscais / tributários;
- A comunicação à Autoridade Tributária dos referidos prédios rústicos / urbanos alvos de processos de majoração e minoração, após cumprimento de todas as formalidades legais;
- A constituição de uma base de dados e respetiva georreferenciação em base cartográfica dos respetivos prédios;
- A elaboração de um relatório anual com a monitorização dos efeitos das decisões do município em matéria de IMI (majorações e minorações), bem como do seu impacto nas receitas tributárias e totais municipais.

Importa, ainda, referir que o nível de receitas deste tributo continua a ser fortemente influenciado pela existência de:

- a) Diferentes tipos de isenções subjetivas e objetivas, que explicam a diminuição drástica do valor das receitas potenciais;
- b) Avaliações de prédios realizadas em gabinete e com alguma dose de subjetividade, apesar da grande objetividade do sistema de avaliação prevista no CIMI;
- c) Falta de cadastros prediais urbanos e rústicos da totalidade da área dos municípios, com georreferenciação e delimitação clara de limites;
- d) Indício de tendência generalizada para a evasão fiscal, devido à desatualização da caracterização e dimensão dos prédios, contribuindo para a subvalorização do valor patrimonial tributário;
- e) Inadequada aplicação do chamado Coeficiente de Ajustamento de Áreas (CAJ), que reduz a área bruta de construção para efeito de cálculo do valor patrimonial, que tem efeitos contrários de justiça social e gera um bónus fiscal para contribuintes com prédios de elevado valor;
- f) Limitado controle dos benefícios tributários. Exemplos: Afetação diferente do prédio à finalidade que levou à atribuição do benefício ou arrendamentos comerciais de áreas funcionais de associações / entidades isentas.

Nesta matéria, importa referir o lançamento do projeto SiNERGIC (Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral) pela Direcção-Geral do Território, uma vez que terá um impacto determinante sobre a base de incidência do IMI e consequentemente sobre a respetiva taxa nominal, desde que o seu objetivo: *caracterização de todos os prédios rústicos e urbanos, identificando os seus limites, os seus marcos e as suas extremas, bem como os seus proprietários ou titulares de direitos*, venha a ser atingido.

4.2.2 - Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis

Em termos de incidência, é um imposto que incide sobre as transmissões, a título oneroso, do direito de propriedade sobre imóveis ou de figuras parcelares desse direito sobre os bens imóveis (usufruto e direito de superfície), coincidindo o conceito fiscal de transmissão, para efeitos deste imposto, em princípio, com o do direito privado, existindo no respetivo Código uma enumeração exemplificativa de situações que são consideradas transmissões (Rainha, 2007: 49), (Ribeiro e Limão, 2005: 125) e (Rocha, 2014: 200), pelo que se poderia considerar um imposto indireto em termos conceptuais, não fora a metodologia de apresentação escolhida (Decreto-Lei nº 26/2002, de 14 de fevereiro).

Neste ponto refira-se Vasques (2009a: 120) para quem o IMT é um imposto indireto substitutivo do IVA, que onera as transmissões de bens imóveis em virtude de estas beneficiarem por regra da isenção prevista no n.º 30 do artigo 9.º do CIVA, pelo que a opção de afetar este imposto aos municípios possui fundamentação teórica menos clara que a de lhes destinar a receita de IMI.

O CIMT entrou em vigor em 01/01/2004, veio substituir o Código do Imposto Municipal de Sisa e do Imposto sobre as Sucessões e Doações, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 41969, de 24 de novembro de 1958. No preâmbulo do CIMT escreve-se *“As elevadas taxas do imposto municipal de sisa e a ausência de qualquer correspondência credível entre os valores matriciais da esmagadora maioria dos prédios e os valores praticados no mercado imobiliário, a que se aliava a convergência de interesses entre alienantes e adquirentes, vinham gerando um endémico e elevado grau de fuga fiscal que se refletia, sobretudo, no domínio da tributação do rendimento, afetando os legítimos interesses do Estado e, perante a distorção da concorrência resultante destas práticas, afetando em não menor medida as empresas cumpridoras das suas obrigações fiscais”*, pelo que se percebe que o grande objetivo desta reforma se prendesse com a promoção de uma maior equidade entre contribuintes por via da correção da distorção existente entre os valores tributáveis dos prédios antigos anteriores a 1990 e dos prédios mais recentes.

A atual LFL retirou o IMT da lista dos impostos municipais e em sede de disposições finais e transitórias, no seu artigo 81.º, manteve em vigor a alínea a), do artigo 10.º, da anterior LFL (Lei n.º 2/2007 de 15 de janeiro), que mencionava a sua validade até 31 de dezembro de 2017. Isto significava que a partir dessa data desaparece este imposto. Entretanto, no período intermédio, ele mantém-se por inteiro nos anos de 2014 e 2015, a sua taxa é reduzida de 1/3 no ano de 2016 e, no ano de 2017, a redução é de 2/3 (Oliveira, 2013: 284).

Face aos estrangulamentos orçamentais da maioria dos municípios estamos convencidos que a vida útil deste imposto poderá vir a dilatar-se por mais algum tempo. Com a publicação da Lei n.º 132/2015, de 4 de setembro, terceira alteração à Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, designadamente à alínea a), do artigo 10.º da Lei n.º 2/2007 de 15 de janeiro, as taxas de natureza progressiva e que estão previstas no artigo 17.º do CIMT têm uma redução para 2017 de 1/3 e para 2018 de 2/3.

O nível de cobranças anuais de SISA/IMT e a sua representatividade em termos de receitas fiscais municipais, no período de 2003 a 2014, é apresentado no quadro n.º 15.

Quadro n.º 15 – Valores arrecadados de IMT / SISA no período de 2003 a 2014

Unidade: € 1.000,00

Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
SISA / IMT	605.921	466.587	596.939	670.026	959.531	829.272	656.424	626.912	507.276	388.775	384.002	494.622
Total de Receitas Fiscais	2.033.932	2.253.420	2.402.039	2.510.500	2.845.221	2.780.242	2.563.814	2.536.034	2.452.056	2.395.320	2.444.320	2.686.844
%	29,8%	20,7%	24,9%	26,7%	33,7%	29,8%	25,6%	24,7%	20,7%	16,2%	15,7%	18,4%

Fonte: Elaboração própria com base na informação disponível em www.portugalautarquico.pt e no Mapa de Controlo Orçamental da receita do Município de Setúbal do ano de 2006.

Nota: Dados de 2013 e 2014 de natureza provisória.

Verifica-se que o agregado IMT/SISA teve uma trajetória de crescimento até ao ano de 2007 onde atingiu o seu máximo do período em análise, assumindo um valor absoluto de 957.531 mil euros e um peso relativo de 33,7% em relação ao total das receitas fiscais municipais. A partir desse ano, tem-se assistido a uma trajetória continuada de descida, que não será alheia ao impacto no mercado imobiliário da recessão económica que se vive.

Apesar do acentuado decréscimo sentido nos últimos anos, o IMT continua a representar uma receita tributária importante na estrutura das receitas municipais. No quadro n.º 16 é evidenciado que os grandes municípios, os municípios do litoral e do Algarve são os maiores beneficiários deste tributo, devido à densidade populacional e ao turismo de sol e praia, com reflexos na procura de habitação e à maior concentração de tecido empresarial com capacidade de investimento, o que gera maior procura e dinamismo no mercado imobiliário.

Quadro n.º 16 – Municípios com maior receita cobrada de IMT em 2014

N.º	Município	D	2012	2013	2014	Variação 2013 / 2014 %	IMT/ Receitas Totais 2014 %
1	Lisboa	G	62.977.019,64	70.299.381,91	119.373.175,33	69,8%	19,2%
2	Cascais	G	17.341.611,56	21.974.950,01	32.304.093,82	47,0%	22,5%
3	Porto	G	18.354.223,54	19.379.598,37	31.433.397,63	62,2%	17,8%
4	Oeiras	G	8.599.763,28	7.846.638,79	22.309.700,04	184,3%	19,1%
5	Loulé	M	12.658.327,69	16.067.543,78	21.996.207,64	36,9%	23,0%
6	Sintra	G	8.958.726,77	12.503.016,25	11.130.200,68	-11,0%	7,5%
7	Albufeira	M	5.619.022,73	5.820.094,61	9.173.407,76	57,6%	11,5%
8	Loures	G	6.878.707,05	6.559.549,32	8.765.870,47	33,6%	8,7%
9	Lagos	M	5.650.021,04	4.958.230,28	7.379.083,03	48,8%	17,5%
10	Coimbra	G	6.620.485,67	6.838.587,19	7.186.105,02	5,1%	9,1%
11	Vila Nova de Gaia	G	6.155.842,72	7.218.702,86	7.050.266,26	-2,3%	5,5%
12	Braga	G	5.805.864,32	6.116.182,39	5.121.598,17	-16,3%	5,9%
13	Odivelas	G	3.343.940,88	3.405.046,24	4.926.068,32	44,7%	7,6%
14	Almada	G	5.144.342,75	5.846.958,94	4.918.636,73	-15,9%	6,4%
15	Lagoa (Algarve)	M	5.829.393,25	3.631.844,83	4.774.288,03	31,5%	16,0%
16	Grândola	P	2.169.090,48	3.357.558,65	4.754.861,65	41,6%	23,7%
17	Matosinhos	G	7.646.927,15	4.418.523,69	4.640.808,07	5,0%	5,4%
18	Vila Franca de Xira	G	3.558.597,14	4.055.507,85	4.230.795,88	4,3%	7,1%
19	Amadora	G	5.967.185,13	2.906.478,31	4.223.828,90	45,3%	5,5%
20	Faro	M	2.617.330,12	1.874.407,88	4.055.857,14	116,4%	7,2%
21	Vila do Conde	M	2.911.985,30	3.628.623,75	3.632.728,23	0,1%	7,7%
22	Portimão	M	4.172.834,64	3.887.343,19	3.627.158,58	-6,7%	8,1%
23	Leiria	G	3.716.013,98	3.119.808,33	3.622.634,31	16,1%	5,7%
24	Funchal	G	5.003.943,67	5.470.555,97	3.617.029,27	-33,9%	5,0%
25	Figueira da Foz	M	1.466.718,66	1.025.583,78	3.573.627,38	248,4%	9,4%
26	Palmela	M	2.992.627,74	3.355.854,65	3.476.877,22	3,6%	8,8%
27	Guimarães	G	3.676.222,88	2.633.596,91	3.331.593,52	26,5%	4,4%
28	Setúbal	G	4.737.136,55	2.903.076,70	3.300.883,63	13,7%	5,1%

29	Sesimbra	M	2.364.110,75	3.376.598,24	3.207.610,50	-5,0%	7,5%
30	Tavira	M	2.838.241,54	2.517.368,98	3.201.474,62	27,2%	13,1%

Fonte: Elaboração própria com base em informação financeira extraída de www.portautarquico.pt

Notas: Dados de 2013 e 2014 de natureza provisória.

No quadro n.º 17 apresenta-se o *ranking* dos municípios com menor arrecadação de receitas de IMT no ano de 2014, que são exclusivamente de pequena dimensão.

Quadro n.º 17 – Municípios com menor receita cobrada de IMT em 2014

N.º	Município	D	2012	2013	2014	Variação 2013 / 2014 %	IMT / Receitas Totais 2014 %
1	Corvo	P	0,00	3.979,06	529,85	-86,7%	0,0%
2	Lajes das Flores	P	14.023,06	24.960,19	9.168,34	-63,3%	0,2%
3	Barrancos	P	5.509,61	28.808,11	9.197,60	-68,1%	0,3%
4	Porto Moniz	P	46.648,59	35.726,57	11.266,21	-68,5%	0,2%
5	Penedono	P	30.057,01	48.865,68	15.498,47	-68,3%	0,3%
6	Gavião	P	53.937,38	41.885,37	19.945,75	-52,4%	0,3%
7	Fronteira	P	103.339,63	40.908,66	22.820,91	-44,2%	0,4%
8	Vimioso	P	24.976,08	39.529,54	24.671,38	-37,6%	0,3%
9	Pampilhosa da Serra	P	58.907,46	26.132,81	28.561,32	9,3%	0,3%
10	Castelo de Vide	P	36.388,02	40.563,47	28.941,15	-28,7%	0,5%
11	Marvão	P	26.010,07	68.010,24	30.398,66	-55,3%	0,6%
12	Mesão Frio	P	43.112,04	132.947,50	30.441,53	-77,1%	0,6%
13	Mourão	P	45.085,10	172.635,63	31.717,51	-81,6%	0,6%
14	Vila de Rei	P	37.639,54	35.232,32	31.756,26	-9,9%	0,6%
15	Cuba	P	271.990,35	38.604,14	33.381,42	-13,5%	0,7%
16	Fornos de Algodres	P	67.594,69	48.103,89	35.159,53	-26,9%	0,7%
17	Santa Cruz da Graciosa	P	41.911,54	21.214,27	35.674,15	68,2%	0,7%
18	Vila Nova de Paiva	P	38.588,96	89.690,15	37.097,18	-58,6%	0,6%
19	Constância	P	48.229,98	148.540,50	37.551,95	-74,7%	0,7%
20	Alvaiázere	P	91.307,40	70.348,22	37.705,54	-46,4%	0,5%
21	Calheta (São Jorge)	P	28.858,08	42.287,15	39.609,75	-6,3%	0,8%
22	Santa Cruz das Flores	P	20.127,56	14.699,35	39.990,97	172,1%	1,0%
23	Aguiar da Beira	P	90.650,77	48.328,00	40.185,46	-16,8%	0,6%
24	Oleiros	P	44.991,50	34.665,16	40.222,37	16,0%	0,5%
25	Mação	P	202.734,56	118.356,04	40.487,82	-65,8%	0,5%
26	Alcoutim	P	22.615,23	23.980,95	40.722,04	69,8%	0,5%
27	Crato	P	75.233,61	170.285,46	41.482,73	-75,6%	0,6%
28	Mondim de Basto	P	68.194,14	114.328,82	42.954,49	-62,4%	0,6%
29	Almeida	P	40.803,48	62.966,97	43.063,38	-31,6%	0,4%
30	Freixo de Espada à Cinta	P	30.138,59	25.683,35	44.056,66	71,5%	0,5%

Fonte: Elaboração própria com base em informação financeira extraída de www.portautarquico.pt

Notas: Dados de 2013 e 2014 de natureza provisória.

Considera-se que o nível de receitas deste tributo continua a ser fortemente influenciado pela existência de:

- Diferentes e inúmeros tipos de isenções subjetivas e objetivas, que explicam a diminuição drástica do valor das receitas potenciais;
- Avaliações de prédios realizadas em gabinete e que influenciam a determinação do valor patrimonial tributário;
- Falta de cadastros prediais urbanos e rústicos da totalidade da área dos municípios, com georreferenciação e delimitação clara de limites;
- Indício de tendência generalizada para a evasão fiscal, devido à desatualização da caracterização e dimensão dos prédios, contribuindo para a subvalorização do valor patrimonial tributário;

- e) Limitado controle dos benefícios tributários. Exemplos: Afetação diferente do prédio à finalidade que levou à atribuição do benefício ou arrendamentos comerciais de áreas funcionais de associações / entidades isentas.

Estima-se que a subida dos valores cobrados de IMI possa acomodar/compensar a eliminação dos valores arrecadados de IMT, pois está prevista a sua extinção no final do ano de 2018. Contudo, deve ser realçado que caso essa compensação não seja efetiva, os municípios terão inevitavelmente de reduzir o seu nível de despesas correntes e de capital ou compensar a quebra de receita com aumento de receitas próprias.

4.2.3 – Imposto Único de Circulação

O facto de o IUC incidir sobre a propriedade do veículo, e não sobre a circulação como a sua denominação pode indiciar, faz com que se perceba a integração na classe dos impostos diretos.

O CIUC foi aprovado pela Lei n.º 22-A/2007, de 29 de junho, e veio substituir o imposto municipal sobre veículos que incidia sobre o uso e fruição de veículos automóveis, motociclos, embarcações de recreio e aeronaves de uso particular, cuja disciplina constava do Regulamento do Imposto Sobre Veículos aprovado pelo Decreto-lei n.º 143/78 de 12 de junho.

Entrou em vigor, a partir de 1/07/2007, para os veículos da categoria B matriculados a partir dessa mesma data e desde 1/01/2008 para os restantes veículos.

Rocha (2014: 202) e Nabais (2007: 42) consideram o IUC como um imposto municipal devido a parte considerável das suas receitas reverterem a favor dos municípios, não obstante das competências da sua administração, liquidação e cobrança caberem à Autoridade Tributária, ainda que os municípios tenham competências fiscalizadoras.

Uma posição claramente antagónica é defendida por Oliveira (2013: 284) que considera que IUC não é um imposto municipal, muito embora seja da titularidade dos municípios a maior parte da sua receita. A atual LFL mantém, no âmbito das receitas municipais, *“a parcela do produto do imposto único de circulação que caiba aos municípios, nos termos do artigo 3.º da Lei n.º 22-A/2007, de 29 de junho, que apesar de uma redação demasiado técnica, determina que é da titularidade do município de residência do sujeito passivo a receita que resulta dos veículos de determinadas categorias (A, E, F e G) e de 70% a dos da categoria B”*.

Desviando-nos desta controvérsia doutrinal, por ser matéria de discussão jurídico-formal fora do âmbito deste trabalho, pode-se, contudo, afirmar que IUC é um imposto sobre o património, onde o facto gerador é constituído pela propriedade do veículo e marcadamente extrafiscal, pois

procura onerar os contribuintes na medida do custo ambiental e viário que estes provocam, como reconhece Rocha (2014: 203).

O IUC é um imposto real, de periodicidade anual que incide sobre os veículos matriculados ou registados em Portugal, sendo devido por inteiro em cada ano a que respeita, onerando as viaturas em função da cilindrada, das emissões de CO₂, com taxas mais elevados do que o antigo IMV.

Do artigo 7.º ao artigo 11.º do CIUC encontram-se definidas as taxas do imposto, segundo o tipo de viatura, cilindrada, componente ambiental e estado de uso.

O nível de cobranças anuais de IUC/IMV e a sua representatividade em termos de receitas fiscais municipais, no período de 2003 a 2014, é apresentado no quadro n.º 18.

Quadro n.º 18 – Valores arrecadados de IUC / IMV no período de 2003 a 2014

Unidade: € 1.000,00

Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
IMV / IUC	107.131	114.373	128.224	132.727	136.644	141.381	161.056	170.235	183.890	208.106	260.294	248.734
Total de Receitas Fiscais	2.033.932	2.253.420	2.402.039	2.510.500	2.845.221	2.780.242	2.563.814	2.536.034	2.452.056	2.395.320	2.444.320	2.686.844
%	5,3%	5,1%	5,3%	5,3%	4,8%	5,1%	6,3%	6,7%	7,5%	8,7%	10,6%	9,3%

Fonte: Elaboração própria com base na informação disponível em www.portugalautarquico.pt e no Mapa de Controlo Orçamental da receita do Município de Setúbal do ano de 2006.

Nota: Dados de 2013 e 2014 de natureza provisória.

É visível que o agregado IUC/IMV, no período em observação, tem tido uma trajetória de crescimento continuada até ao ano de 2013, possuindo uma maior taxa de crescimento anual nos últimos anos do período analisado. No ano de 2003 as cobranças ascenderam a € 107.131 mil euros representado 5,3% das receitas fiscais municipais e no ano de 2013 atingiu-se o máximo de arrecadação que se cifrou em 260.294 mil euros, representando 10,6% das receitas tributárias, demonstrando uma crescente representatividade na estrutura de receitas tributárias municipais.

Os grandes municípios, conforme quadro n.º 19, são os maiores beneficiários deste tributo, devido à densidade populacional, empresarial e turística, desencadeando a necessidade de viaturas para as deslocações e de vastas frotas de empresas de comércio, serviços e indústria.

Quadro n.º 19 – Municípios com maior receita cobrada de IUC em 2014

Nº	Nome	D	2012	2013	2014	Variação 2013 / 2014 (%)	IUC / Receita Total 2014 (%)
1	Lisboa	G	15.846.623,72	19.434.188,64	18.730.547,01	-3,6%	3,0%
2	Oeiras	G	9.275.218,84	10.735.837,72	10.903.529,15	1,6%	9,3%
3	Sintra	G	8.261.409,41	10.096.148,36	10.226.286,47	1,3%	6,9%
4	Vila Nova de Gaia	G	5.651.217,52	7.299.495,61	7.536.385,30	3,2%	5,8%

5	Porto	G	5.023.923,39	6.488.934,16	6.279.762,35	-3,2%	3,6%
6	Cascais	G	5.118.006,41	6.422.511,96	6.121.291,59	-4,7%	4,3%
7	Loures	G	4.080.825,02	4.912.457,05	5.216.452,99	6,2%	5,2%
8	Braga	G	3.531.566,97	4.440.129,54	4.300.410,83	-3,1%	5,0%
9	Matosinhos	G	3.576.708,34	4.330.667,80	3.858.919,83	-10,9%	4,5%
10	Almada	G	3.060.962,81	3.818.336,84	3.590.067,99	-6,0%	4,7%
11	Coimbra	G	2.914.375,01	3.740.259,86	3.568.090,98	-4,6%	4,5%
12	Guimarães	G	2.773.101,47	3.582.685,40	3.527.256,29	-1,5%	4,6%
13	Seixal	G	2.904.456,25	3.569.981,58	3.402.792,89	-4,7%	3,1%
14	Leiria	G	2.933.412,79	3.655.924,55	3.360.316,85	-8,1%	5,3%
15	Amadora	G	3.182.465,43	3.616.588,66	3.286.605,49	-9,1%	4,2%
16	Maia	G	2.722.852,48	3.382.184,90	3.192.792,29	-5,6%	5,7%
17	Gondomar	G	2.682.855,96	3.400.532,76	3.105.452,14	-8,7%	5,4%
18	Vila Nova Famalicão	G	2.469.565,48	3.120.257,78	3.087.218,82	-1,1%	4,3%
19	Santa Maria da Feira	G	2.634.518,42	3.291.747,78	3.034.905,53	-7,8%	4,8%
20	Odivelas	G	2.485.740,65	3.108.962,89	3.027.498,09	-2,6%	4,6%
21	Setúbal	G	2.401.948,47	3.004.185,61	2.970.805,79	-1,1%	4,6%
22	Vila Franca de Xira	G	2.392.891,07	2.921.696,75	2.821.583,26	-3,4%	4,7%
23	Funchal	G	2.217.265,51	2.718.990,24	2.716.741,79	-0,1%	3,7%
24	Barcelos	G	2.198.239,42	2.683.407,93	2.583.604,35	-3,7%	4,4%
25	Loulé	M	1.955.118,02	2.463.440,17	2.326.955,00	-5,5%	2,4%
26	Viseu	M	1.963.571,20	2.376.103,86	2.208.610,18	-7,0%	4,9%
27	Faro	M	1.710.738,66	2.145.281,29	2.103.577,62	-1,9%	3,7%
28	Viana do Castelo	M	1.722.250,90	2.070.848,94	1.990.897,17	-3,9%	4,1%
29	Mafra	M	1.649.816,78	2.027.959,69	1.951.400,49	-3,8%	3,8%
30	Aveiro	M	1.639.929,40	1.981.086,72	1.893.010,81	-4,4%	3,9%

Fonte: Elaboração própria com base em informação financeira extraída de www.portautarquico.pt

Notas: Dados de 2013 e 2014 de natureza provisória.

No quadro n.º 20 apresenta-se o *ranking* dos municípios com menor arrecadação de receitas de IUC no ano de 2014.

Quadro n.º 20 – Municípios com menor receita cobrada de IUC em 2014

Nº	Nome	D	2012	2013	2014	Variação 2013 /2014 (%)	IUC / Receita Total 2014 (%)
1	Corvo	P	5.151,76	8.823,00	8.107,87	-8,1%	0,4%
2	Barrancos	P	25.778,98	31.261,63	26.011,14	-16,8%	0,7%
3	Lajes das Flores	P	20.713,88	33.863,62	30.659,34	-9,5%	0,6%
4	Porto Moniz	P	32.919,42	41.377,89	39.620,19	-4,2%	0,9%
5	Alvito	P	34.007,65	45.405,60	39.972,70	-12,0%	0,9%
6	Santa Cruz das Flores	P	37.073,99	46.244,16	40.869,86	-11,6%	1,0%
7	Alcoutim	P	33.736,80	50.497,96	41.973,85	-16,9%	0,5%
8	Mourão	P	36.151,79	46.931,52	42.835,81	-8,7%	0,8%
9	Monforte	P	39.758,90	53.756,12	45.572,94	-15,2%	0,8%
10	Vila de Rei	P	44.053,12	48.037,76	46.324,80	-3,6%	0,9%
11	Vila Velha de Ródão	P	41.635,84	53.431,30	46.547,04	-12,9%	0,7%

12	Arronches	P	47.074,11	58.794,85	54.951,16	-6,5%	1,0%
13	Alter do Chão	P	49.813,12	62.590,42	56.249,39	-10,1%	1,0%
14	Pampilhosa da Serra	P	50.003,64	60.205,30	56.382,17	-6,4%	0,6%
15	Freixo de Espada à Cinta	P	41.395,58	59.028,47	56.488,38	-4,3%	0,6%
16	Nordeste	P	48.545,04	69.255,71	56.499,08	-18,4%	0,7%
17	Crato	P	51.569,27	66.865,44	56.628,66	-15,3%	0,8%
18	Gavião	P	43.436,79	57.544,16	56.742,07	-1,4%	0,9%
19	Marvão	P	51.394,49	70.148,97	57.228,11	-18,4%	1,2%
20	Manteigas	P	49.111,49	56.637,56	57.361,12	1,3%	1,0%
21	Penedono	P	48.611,07	56.770,12	57.807,35	1,8%	0,9%
22	Castanheira de Pêra	P	46.197,88	64.311,44	58.881,17	-8,4%	1,3%
23	Fronteira	P	53.150,69	63.453,91	60.899,36	-4,0%	1,2%
24	Castelo de Vide	P	49.140,72	69.101,81	61.415,72	-11,1%	1,0%
25	Mesão Frio	P	55.077,56	73.690,29	64.455,90	-12,5%	1,3%
26	Calheta (São Jorge)	P	57.038,96	70.407,32	66.351,37	-5,8%	1,4%
27	Sardoal	P	59.898,07	75.180,98	72.145,38	-4,0%	1,3%
28	Pedrogão Grande	P	62.843,73	82.943,35	72.841,66	-12,2%	1,2%
29	Cuba	P	59.628,69	82.628,83	73.160,68	-11,5%	1,5%
30	Góis	P	56.083,07	82.344,30	74.961,11	-9,0%	1,1%

Fonte: Elaboração própria com base em informação financeira extraída de www.portalautarquico.pt

Notas: Dados de 2013 e 2014 de natureza provisória.

Considera-se que o nível de receitas deste imposto continua a ser fortemente influenciado pela existência de:

- Diferentes tipos de isenções subjetivas e objetivas, que explicam a diminuição do valor das receitas potenciais;
- Níveis de cobrança inferiores aos que deveriam acontecer na realidade, devido à tentativa de controlo dos níveis de emissões de CO₂ por parte de alguns fabricantes de veículos (Exemplo: Volkswagen);
- Indício de evasão fiscal, ao nível da adulteração dos motores das viaturas dotando-os com maior potência e cilindrada, sem correspondência nos registos das viaturas.

4.2.4 – Derrama Municipal

As derramas, para Sanches (2010: 133), não são novidade no direito fiscal português, mas só desde a 1.ª Lei das Finanças Locais, Lei nº 1/1979 de 2 de janeiro, é que foram elevadas à qualidade de receita própria dos municípios, da qual estes são os respetivos sujeitos ativos.

A atual Lei das Finanças Locais, para Oliveira (2013: 285) e Rocha (2014: 203), permite que os municípios possam lançar anualmente uma forma especial de tributação sobre os lucros de determinados sujeitos passivos de IRC, designada por derrama, tendo as seguintes características:

- É facultativa, uma vez que os municípios podem decidir não a lançar (alínea b) do artigo 14.º e artigo 18.º da LFL). Lançando-a, a respetiva deliberação da Assembleia Municipal deve ser comunicada obrigatoriamente, por via eletrónica, pela Câmara Municipal à Autoridade Tributária. Na falta da deliberação da Assembleia Municipal, ou na falta de comunicação, por via eletrónica, à Autoridade Tributária, no prazo fixado no n.º 9 do artigo 18.º (até 31 de Dezembro do ano anterior ao da cobrança), entende-se que não há lugar à derrama;
- É exigido aos sujeitos passivos de IRC residentes em território português que exerçam, a título principal, uma atividade de natureza comercial, industrial ou agrícola e aos não residentes com estabelecimento estável na área geográfica da Autarquia;
- Incide sobre o lucro tributável (sujeito e não isento de IRC) dos sujeitos passivos, na proporção do rendimento gerado na área geográfica do Município;
- O valor da respetiva taxa pode estar entre [0,01% - 1,50%]. Porém a assembleia municipal pode, sob proposta da câmara municipal, deliberar lançar uma taxa reduzida de derrama para os sujeitos passivos com um volume de negócios no ano anterior que não ultrapasse € 150.000,00;
- É liquidado e cobrado pela Autoridade Tributária que depois transfere para o Município o respetivo produto, até ao último dia útil do mês seguinte ao da arrecadação da receita.

É de realçar que a base de incidência da derrama municipal foi alterada com a revogada Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro e que se mantém na atual LFL, deixando de incidir até ao limite máximo de 10% sobre a coleta do imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas, conforme n.º 1 do artigo 18.º da Lei n.º 42/1998, de 6 de Agosto, para passar a recair até ao limite máximo de 1,5% sobre o lucro tributável sujeito e não isento de imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas, de acordo com o n.º 1 do artigo 14.º.

Santos (2006: 36) refere que através desta alteração legislativa procurou-se encontrar uma base de incidência mais ampla e estável para a derrama municipal que, nomeadamente, não teria ou deveria refletir automaticamente, como anteriormente, as perdas de receita decorrentes da redução da taxa de IRC nacional. Alexandre (2007: 174) estava menos convencido sobre efeitos potenciais da nova forma de cálculo da derrama, pois embora reconhecesse que poderia facilitar a tomada de decisão pelos decisores municipais, poderia, também, constituir um instrumento de injustiça tributária, económica e social, gerando um agravamento das condições de emprego e de vida de inúmeros munícipes.

Sanches (2010: 137) considera que, a partir da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, a derrama municipal assumiu-se como um imposto autónomo em relação ao IRC, pois os seus elementos estruturantes ora resultam apenas da lei (sujeito passivo, margem de taxas), ou obedecem à intervenção da autarquia local (tributação ou não, taxas concretas). Refere que existem relações jurídico-fiscais claramente autónomas entre a derrama e o IRC, ao contrário do que se discutia nas anteriores leis das finanças locais, nas quais a derrama pressupunha a existência de uma coleta de IRC, pelo que se concluía pela acessoriedade face ao imposto.

Sanches (2010: 139) refere que, em termos de derrama, os municípios possuem um crédito fiscal sobre o contribuinte, mas simultaneamente um direito à respetiva cobrança por parte do Estado, que a faz por conta e em nome da Autarquia Local.

Na atualidade a derrama não tem caráter extraordinário nem a sua receita está vinculada a despesas determinadas, tratando-se de um mecanismo de financiamento corrente dos municípios, ainda que de lançamento facultativo (Vasques, 2009: 122).

No quadro n.º 21 podem observar-se alguns detalhes estatísticos que evidenciam a situação relativa à fixação deste tributo no período de 2007 a 2014.

Quadro n.º 21 – Dados estatísticos sobre a derrama municipal dos exercícios económicos do período de 2007 a 2014

Medida de Tendência Central ou dispersão	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	Taxa Normal	Taxa Reduzida	Taxa Normal	Taxa Reduzida	Taxa Normal	Taxa Reduzida	Taxa Normal	Taxa Reduzida	Taxa Normal	Taxa Reduzida	Taxa Normal	Taxa Reduzida	Taxa Normal	Taxa Reduzida	Taxa Normal	Taxa Reduzida
Média	1,42%	0,85%	1,41%	0,87%	1,37%	0,86%	1,38%	0,81%	1,38%	0,79%	1,38%	0,77%	1,37%	0,72%	1,37%	0,71%
Mediana	1,50%	1,00%	1,50%	1,00%	1,50%	1,00%	1,50%	0,95%	1,50%	0,75%	1,50%	0,75%	1,50%	0,75%	1,50%	0,75%
Moda	1,50%	1,00%	1,50%	1,00%	1,50%	1,00%	1,50%	1,00%	1,50%	1,00%	1,50%	1,00%	1,50%	0,50% e 1,00%	1,50%	0,50% e 1,00%
Desvio Padrão	0,18%	0,29%	0,18%	0,30%	0,24%	0,33%	0,23%	0,35%	0,23%	0,38%	0,22%	0,36%	0,25%	0,34%	0,26%	0,34%
Máximo	1,50%	1,35%	1,50%	1,40%	1,50%	1,40%	1,50%	1,40%	1,50%	1,40%	1,50%	1,40%	1,50%	1,40%	1,50%	1,40%
Mínimo	0,50%	0,05%	0,75%	0,05%	0,50%	0,00%	0,50%	0,01%	0,50%	0,01%	0,50%	0,01%	0,50%	0,01%	0,30%	0,01%
N.º de Municípios	164	43	157	48	160	55	177	71	190	83	192	75	197	81	199	80

Fonte: Elaboração própria com base na informação disponibilizada pela Autoridade Tributária

O número de municípios que têm vindo a fixar a taxa normal da derrama tem tido um comportamento regular e de crescimento ao longo dos anos: 2008 (157), 2009 (160), 2010 (177), 2011 (190), 2012 (192), 2013 (197) e 2014 (199).

Em relação à taxa reduzida da derrama a expressividade da fixação é menor e o comportamento é algo oscilante ao longo dos anos: 2007 (43), 2008 (48), 2009 (55), 2010 (71), 2011 (83), 2012 (75), 2013 (81) e 2014 (80).

O nível de cobranças anuais de derrama municipal e a sua representatividade em termos de receitas fiscais municipais, no período de 2003 a 2014, é apresentado no quadro n.º 22.

Quadro n.º 22 – Valores arrecadados de Derrama Municipal no período de 2003 a 2014

Unidade: € 1.000,00

Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Derrama	270.044	379.613	286.929	281.587	306.710	250.905	159.306	133.280	251.241	261.218	207.644	212.326
Total de Receitas Fiscais	2.033.932	2.253.420	2.402.039	2.510.500	2.845.221	2.780.242	2.563.814	2.536.034	2.452.056	2.395.320	2.444.320	2.686.844
%	13,3%	16,8%	11,9%	11,2%	10,8%	9,0%	6,2%	5,3%	10,2%	10,9%	8,5%	7,9%

Fonte: Elaboração própria com base na informação disponível em www.portugalautarquico.pt e no Mapa de Controlo Orçamental da receita do Município de Setúbal do ano de 2006.

Nota: Dados de 2013 e 2014 de natureza provisória.

Verifica-se que a derrama municipal tem tido uma trajetória irregular, com períodos de evolução ligeira e outros de quebra continuada, parecendo-nos que não esteja relacionada com a mudança da base de incidência ou da forma de cálculo acima indicada, mas sim com a evolução positiva ou negativa da economia.

No ano de 2014 a arrecadação cifrou-se em 212.326 mil euros, representando 7,9% das receitas fiscais municipais, embora sem ter grande relevância quando comparada com outros tributos com maior expressividade monetária, mas de extrema importância para os cofres municipais que dela não querem ou podem abdicar.

Os grandes municípios, conforme quadro n.º 23, são os maiores beneficiários deste tributo devido à forte densidade empresarial e a localização das sedes das principais empresas nacionais e de sucursais de empresas estrangeiras.

Quadro n.º 23 – Municípios com maior receita cobrada de Derrama Municipal em 2014

Nº	Nome	D	2012	2013	2014	Variação 2013/2014 (%)	Derrama / Receita Total 2014 (%)
1	Lisboa	G	93.374.748,92	55.173.666,73	59.611.291,92	8,0%	9,6%
2	Porto	G	10.346.661,82	16.654.349,36	15.069.432,18	-9,5%	8,5%
3	Oeiras	G	13.820.446,94	22.185.869,68	10.976.819,20	-50,5%	9,4%
4	Vila Nova de Famalicão	G	10.233.817,46	0,00	6.754.338,94	#DIV/0!	9,4%
5	Vila Nova de Gaia	G	4.552.419,77	3.868.401,55	4.652.992,56	20,3%	3,6%
6	Matosinhos	G	7.500.403,20	5.249.750,97	4.572.732,16	-12,9%	5,3%
7	Sintra	G	6.011.969,14	6.751.699,35	4.446.280,33	-34,1%	3,0%
8	Setúbal	G	3.974.790,15	3.691.338,50	4.438.972,38	20,3%	6,9%
9	Maia	G	5.604.062,10	5.315.094,99	3.752.412,35	-29,4%	6,8%
10	Braga	G	3.804.486,94	2.774.040,94	3.502.428,99	26,3%	4,1%
11	Leiria	G	2.732.434,85	2.612.159,98	3.095.854,44	18,5%	4,9%
12	Loures	G	4.833.560,88	4.596.574,23	2.939.361,57	-36,1%	2,9%
13	Santa Maria da Feira	G	2.114.326,57	2.563.202,64	2.884.026,48	12,5%	4,5%
14	Viseu	M	3.232.495,29	1.684.448,83	2.638.917,16	56,7%	5,8%
15	Guimarães	G	2.142.677,70	1.973.542,11	2.590.760,73	31,3%	3,4%
16	Viana do Castelo	M	2.319.137,65	2.850.664,03	2.513.837,43	-11,8%	5,2%
17	Cascais	G	0,00	0,00	2.387.455,19	#DIV/0!	1,7%

18	Palmela	M	2.993.097,14	2.346.285,44	2.278.902,57	-2,9%	5,7%
19	Vila Franca de Xira	G	2.029.487,66	2.023.496,24	2.146.469,15	6,1%	3,6%
20	Funchal	G	0,00	0,00	2.134.976,59	#DIV/0!	2,9%
21	Vila do Conde	M	1.853.014,76	1.153.155,33	2.118.112,16	83,7%	4,5%
22	Almada	G	3.586.009,93	1.948.383,44	2.095.668,07	7,6%	2,7%
23	Aveiro	M	2.418.083,41	2.317.453,15	2.014.811,86	-13,1%	4,2%
24	Amadora	G	3.050.492,68	2.339.952,48	1.990.585,43	-14,9%	2,6%
25	Seixal	G	1.047.267,95	848.870,96	1.950.347,60	129,8%	1,8%
26	Coimbra	G	3.139.380,83	2.368.437,28	1.736.080,20	-26,7%	2,2%
27	Torres Vedras	M	1.097.698,35	886.510,45	1.709.726,22	92,9%	4,2%
28	Gondomar	G	2.280.349,57	2.090.433,55	1.667.000,62	-20,3%	2,9%
29	Valongo	M	1.215.762,90	1.123.434,09	1.503.897,74	33,9%	4,8%
30	Figueira da Foz	M	4.719.016,55	1.438.660,93	1.403.269,82	-2,5%	3,7%

Fonte: Elaboração própria com base em informação financeira extraída de www.portalautarquico.pt

Notas: Dados de 2013 e 2014 de natureza provisória.

No quadro n.º 24 apresenta-se o *ranking* dos municípios com menor arrecadação de derrama municipal no ano de 2014, que são de pequena dimensão, à exceção do município de Mealhada que é de média dimensão.

Quadro n.º 24 – Municípios com menor receita cobrada de Derrama Municipal em 2014

Nº	Nome	D	2012	2013	2014	Variação 2013 / 2014 (%)	Derrama / Receita Total 2014 (%)
1	Vinhais	P	11.286,05	5.038,17	534,37	-89,4%	0,0%
2	Nisa	P	83.294,23	16.215,39	1.681,37	-89,6%	0,0%
3	Macedo de Cavaleiros	P	65.472,72	12.263,07	2.100,55	-82,9%	0,0%
4	Marvão	P	3.463,90	2.506,49	3.825,05	52,6%	0,1%
5	Cuba	P	12.011,68	19.310,90	3.843,14	-80,1%	0,1%
6	Povoação	P	13.026,71	15.725,40	4.551,26	-71,1%	0,1%
7	Nordeste	P	4.730,09	13.069,39	4.842,12	-63,0%	0,1%
8	Vila de Rei	P	6.252,61	8.043,67	5.149,25	-36,0%	0,1%
9	Alter do Chão	P	8.209,39	4.456,63	6.238,21	40,0%	0,1%
10	Fronteira	P	16.436,48	11.541,49	8.658,53	-25,0%	0,2%
11	Castanheira de Pêra	P	11.038,50	10.207,39	9.639,78	-5,6%	0,2%
12	Sousel	P	8.329,04	10.511,28	10.269,71	-2,3%	0,1%
13	Montalegre	P	136.123,60	95.795,54	10.639,64	-88,9%	0,1%
14	Vila Nova da Barquinha	P	0,00	16.005,21	13.362,56	-16,5%	0,2%
15	Mealhada	M	183.224,35	164.816,10	15.677,11	-90,5%	0,1%
16	Sardoal	P	9.947,71	8.968,95	16.628,65	85,4%	0,3%
17	Viana do Alentejo	P	21.339,91	15.308,19	17.307,66	13,1%	0,3%
18	Nazaré	P	0,00	0,00	18.335,31	#DIV/0!	0,2%
19	Óbidos	P	0,00	23.634,94	18.335,60	-22,4%	0,1%
20	Mourão	P	9.760,71	3.086,72	20.607,05	567,6%	0,4%
21	Fornos de Algodres	P	23.588,51	5.279,89	20.787,39	293,7%	0,4%
22	Calheta (São Jorge)	P	12.072,64	9.253,01	20.805,89	124,9%	0,4%
23	Vidigueira	P	34.497,43	14.465,07	20.895,80	44,5%	0,3%

24	Caminha	P	162.922,41	134.114,89	22.666,70	-83,1%	0,1%
25	Freixo de Espada à Cinta	P	21.392,02	11.213,36	24.779,90	121,0%	0,3%
26	Ourique	P	0,00	19.848,86	25.334,32	27,6%	0,3%
27	Avis	P	68.546,44	40.639,69	25.796,10	-36,5%	0,4%
28	Castelo de Vide	P	12.521,44	9.891,71	26.334,81	166,2%	0,4%
29	Tabuaço	P	15.391,62	16.633,45	28.318,92	70,3%	0,4%
30	Ribeira de Pena	P	0,00	0,00	29.053,50	#DIV/0!	0,2%

Fonte: Elaboração própria com base em informação financeira extraída de www.portautarquico.pt

Notas: Dados de 2013 e 2014 de natureza provisória.

É de salientar que o nível das receitas deste tributo municipal tem uma elevada exposição à volatilidade do desempenho da economia nacional e internacional. As recessões ou evoluções têm implicações diretas e imediatas nos níveis de desempenho operacional das empresas e consequentemente na geração de postos de trabalho e melhoria das condições de vida das populações, através da criação de riqueza e do reforço do poder de compra.

4.3 – Impostos Indiretos Locais

Nesta rubrica seguindo o guião de apresentação dos tributos municipais, ou seja o anexo I do Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, passa-se a expor os impostos indiretos, os quais aparecem contemplados na categoria de Impostos indiretos específicos das Autarquias Locais. Nessa categoria vamos considerar os encargos de mais-valias ou contribuições especiais e, ainda, as taxas municipais.

4.3.1 – Encargos de Mais-valias ou Contribuições Especiais

Este tipo de tributo municipal, na opinião de Rocha (2014: 214), resulta de situações em que se verifica na esfera jurídica de determinados particulares uma externalidade positiva concreta, traduzida num benefício causado por um investimento público, como por exemplo a construção de uma ponte, de uma autoestrada, de um parque de exposições ou a aprovação de um plano de urbanização. Nestas situações e sem que tenham efetuado qualquer investimento ou despesa de beneficiação, os particulares titulares de determinados bens (terrenos, casas) vêm o valor dos seus prédios aumentar em resultado da atuação ou intervenção pública, tornando-se destinatários de uma utilidade que possivelmente não esperavam e seguramente (aos olhos do Estado) não merecem.

Oliveira (2013: 291) de forma precisa e simples considera que os encargos de mais-valias incidem sobre benefícios no património imobiliário de particulares, decorrentes de investimentos públicos. A existência de encargos de mais-valias, na opinião de Pinto (2014: 103) é visível quando determinados particulares obtêm um dado benefício especial resultante de um investimento público, sem que tenham desenvolvido para o efeito qualquer atividade.

Rocha (2014: 215) considera obrigatória a verificação de dois pressupostos para que um encargo de mais-valia ou contribuição especial, possa ser exigido ao munícipe/contribuinte:

- É necessária a existência ou realização concluída (não meramente prevista ou projetada) de uma obra pública;
- É indispensável que exista uma valorização do património imobiliário do particular como decorrência dessa obra, exigindo-se um nexo de causalidade entre ambas (a obra e a valorização).

Pinto (2014: 104) apresentou diversos exemplos de receitas de encargos de mais-valias que reverteram para os municípios: a) Valorização dos terrenos da margem sul do rio Tejo devido à construção da Ponte 25 de Abril; b) Valorização dos imóveis beneficiados com a construção das vias rodoviárias CRIL, CREL, CRIP e CREP; c) Instalação da travessia ferroviária do Rio Tejo e troços complementares; d) Criação de novas extensões do metropolitano; e e) Concretização de sistemas ferroviários ligeiros.

Embora reconheça a importância financeira deste tributo, Rocha (2014: 217) adverte que a tentação de exigência abusiva de contribuições ou encargos deste género deve ser refreada pelas Autarquias Locais, sob pena de dissolução do órgão em causa, conforme previsto na alínea d), do n.º 9.º, da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto (Regime Jurídico da Tutela Administrativa).

À semelhança do que foi realizado para os restantes tributos municipais procurou-se conhecer o nível de cobranças anual, a trajetória evolutiva, os municípios com maiores e menores valores arrecadados no período de 2009 a 2014, tendo-se recorrido à DGCI - Direção Geral dos Impostos, à DGAL – Direção Geral das Autarquias Locais, à DGO – Direcção-Geral do Orçamento, à ANMP - Associação Nacional de Municípios Portugueses, à Ordem dos Economistas e à Ordem dos Contabilistas Certificados, mas não a informação estatística requerida.

Estima-se que sejam os municípios das grandes áreas metropolitanas de Lisboa e Porto que coletam mais receitas deste tributo por serem neles que se concretizam a maioria das infraestruturas públicas.

Importa referir que a existência deste tributo no pacote de receitas tributárias municipais previstas na LFL carece de um maior acompanhamento concetual e aprofundamento da informação estatístico por parte da entidade que tutela o sector autárquico, a Direcção-Geral das Autarquias Locais e da entidade que representa os municípios, Associação Nacional dos Municípios Portugueses, sob pena de não se reconhecer qualquer utilidade prática.

4.3.2 – Taxas Municipais

As taxas têm vindo a ter um tratamento alargado na jurisprudência, na doutrina e no legislador, devido à crescente preponderância e impacto financeiro nos orçamentos estaduais e municipais.

Como já foi referido os municípios podem criar taxas nos termos do RGTALE e de acordo com o n.º 1 do artigo 20.º da atual LFL, sempre respeitando o princípio jurídico da precedência da lei habilitante.

A Lei Geral Tributária aprovada pelo Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de dezembro, estabelece no n.º 2 do artigo 4.º que *“as taxas assentam na prestação concreta de um serviço público, na utilização de um bem do domínio público ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento de particulares”*.

Para Rocha (2014: 211) a assembleia municipal é o órgão competente para a criação de taxas municipais, que o deverá fazer obrigatoriamente por via de regulamento, sob pena de nulidade, devendo conter:

- A indicação da base de incidência pessoal (subjctiva, isto é, quem está concretamente sujeito ao pagamento) e real (objetiva, ou seja, o que está sujeito a pagamento), bem assim como as eventuais isenções e a sua fundamentação;
- O valor ou fórmula de cálculo do valor das taxas, incluindo as eventuais alterações (utilizando-se, por vezes, uma “técnica pautal”);
- A fundamentação económico-financeira relativa ao valor das taxas, designadamente os custos diretos e indiretos, os encargos financeiros, amortizações e futuros investimentos realizados ou a realizar pela autarquia local;
- O modo de pagamento (incluindo a admissibilidade do pagamento em prestações) e outras formas de extinção da prestação tributária administradas (dação, compensação, *et cetera*).

A incidência objetiva das taxas municipais encontra-se tipificada no artigo 6.º do Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais:

“1 — As taxas municipais incidem sobre utilidades prestadas aos particulares ou geradas pela atividade dos municípios, designadamente:

- a) Pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas primárias e secundárias;*
- b) Pela concessão de licenças, prática de atos administrativos e satisfação administrativa de outras pretensões de carácter particular;*
- c) Pela utilização e aproveitamento de bens do domínio público e privado municipal;*

- d) Pela gestão de tráfego e das áreas de estacionamento;
- e) Pela gestão de equipamentos públicos de utilização coletiva;
- f) Pela prestação de serviços do domínio da prevenção de riscos e proteção civil;
- g) Pelas atividades de promoção de finalidades sociais e de qualificação urbanística, territorial e ambiental;
- h) Pelas atividades de promoção do desenvolvimento e competitividade local e regional.

2 — As taxas municipais podem também incidir sobre a realização de atividades dos particulares, geradoras de impacto ambiental negativo”.

No quadro n.º 25 são apresentados os valores anuais das taxas arrecadados pelos municípios no período de 2005 a 2014.

Quadro n.º 25 – Valores arrecadados de taxas municipais no período de 2005 a 2014

Unidade: € 1.000,00

Tipo Ano	Mercados e Feiras	Loteamentos e Obras	Ocupação de via Pública	Saneamento	Outras	Total Anual de Taxas	Total de Receitas Fiscais	% (Taxas / Total de Receitas Fiscais)
2005	7.421	90.675	3.431	16.740	104.696	222.964	2.402.039	9,3%
2006	7.658	86.600	3.846	18.174	93.363	209.641	2.510.500	8,4%
2007	7.503	100.323	7.888	50.656	43.430	209.800	2.845.221	7,4%
2008	7.270	93.774	8.919	52.154	44.815	206.932	2.780.242	7,4%
2009	7.036	82.174	9.457	49.189	39.291	187.147	2.563.814	7,3%
2010	7.606	88.974	10.036	53.175	40.411	200.203	2.536.034	7,9%
2011	7.761	62.354	37.301	55.413	42.721	205.550	2.452.056	8,4%
2012	7.484	46.657	19.233	52.535	45.397	171.307	2.395.320	7,2%
2013	7.034	44.559	12.820	48.019	42.768	155.200	2.444.320	6,3%
2014	7.327	39.809	21.236	45.358	41.306	155.036	2.686.844	5,8%

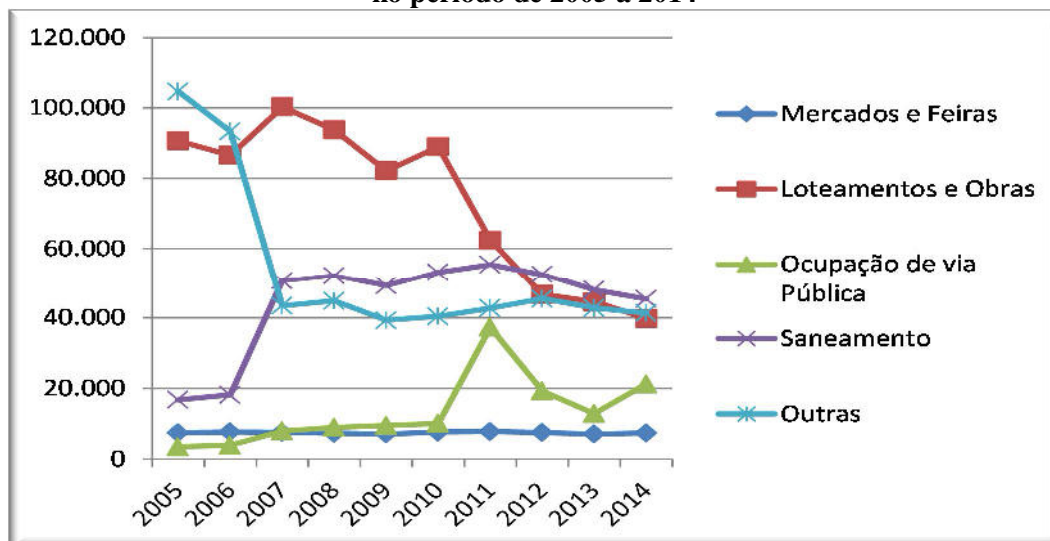
Fonte: Elaboração própria com base na informação disponível em www.portugalautarquico.pt e no Mapa de Controlo Orçamental da receita do Município de Setúbal do ano de 2006.

Nota: Dados de 2013 e 2014 de natureza provisória.

No quadro anterior não são apresentados os valores das taxas municipais cobradas nos anos de 2003 e 2004 devido às estatísticas disponíveis terem esses valores agregados com os pagamentos dos agentes económicos a título de impostos indiretos.

No gráfico n.º 1 destaca-se a quebra abrupta da rubrica de loteamento e obras e a constância da rubrica de outras taxas municipais.

Gráfico n.º 1 – Evolução dos valores arrecadados de taxas municipais no período de 2005 a 2014



Fonte: Elaboração própria com base em informação extraída de www.portautarquico.pt

Os médios e grandes municípios, conforme quadro n.º 26, são os maiores beneficiários deste tributo devido à forte densidade populacional, aparecendo nesta lista restrita os municípios de pequena dimensão de Grândola (posição n.º 27), Macedo de Cavaleiros (posição n.º 29) e Alcochete (posição n.º 30).

Quadro n.º 26 – Municípios com maior receita cobrada de taxas municipais em 2014

N.º	Município	D	2012	2013	2014	Variação 2013 / 2014 %	Taxas municipais / Receitas Totais 2014 %
1	Lisboa	G	57.096.441,85	43.956.125,07	48.118.782,46	9,5%	7,7%
2	Cascais	G	5.331.396,78	6.086.802,45	6.348.158,75	4,3%	4,4%
3	Barreiro	M	4.271.000,39	4.353.331,54	4.378.849,54	0,6%	10,6%
4	Évora	M	2.435.228,97	2.384.093,50	4.165.656,32	74,7%	8,4%
5	Loulé	M	2.744.080,51	2.923.686,17	3.180.534,68	8,8%	3,3%
6	Mafra	M	3.110.272,86	2.927.754,68	3.137.140,42	7,2%	6,0%
7	Odivelas	G	3.157.161,98	3.723.815,06	2.472.313,79	-33,6%	3,8%
8	Coimbra	G	2.305.858,24	2.262.210,22	2.074.896,66	-8,3%	2,6%
9	Sesimbra	M	2.295.447,15	2.212.486,26	2.006.005,70	-9,3%	4,7%
10	Funchal	G	2.073.162,42	1.917.885,32	1.893.187,19	-1,3%	2,6%
11	Porto	G	1.930.972,52	3.297.892,91	1.782.704,54	-45,9%	1,0%
12	Lagos	M	2.673.689,83	1.819.050,49	1.698.283,18	-6,6%	4,0%
13	Espinho	M	1.776.174,61	1.746.932,92	1.549.246,71	-11,3%	5,0%
14	Sintra	G	2.054.799,17	1.903.947,18	1.495.127,69	-21,5%	1,0%
15	Bragança	M	1.151.001,56	1.281.011,82	1.271.699,91	-0,7%	4,2%
16	Montemor-o-Velho	M	1.108.618,34	1.088.137,81	1.190.289,96	9,4%	7,9%
17	Guimarães	G	1.009.270,96	1.038.638,14	1.132.308,81	9,0%	1,5%
18	Santa Maria da Feira	G	2.150.623,99	1.499.955,10	1.122.657,60	-25,2%	1,8%
19	Almada	G	1.242.704,06	991.418,43	1.103.011,84	11,3%	1,4%
20	Seia	M	1.128.906,42	1.118.934,18	1.102.539,42	-1,5%	5,4%
21	Lousada	M	909.521,13	985.647,71	1.037.215,27	5,2%	4,1%
22	Ourém	M	985.057,52	930.021,26	1.032.203,99	11,0%	3,5%
23	Leiria	G	1.130.170,06	1.110.947,80	998.165,80	-10,2%	1,6%
24	Amarante	M	927.436,73	897.764,51	948.920,61	5,7%	3,1%
25	Vila do Conde	M	931.710,80	890.701,03	925.261,35	3,9%	2,0%
26	Setúbal	G	720.058,45	763.496,15	898.933,82	17,7%	1,4%
27	Grândola	P	916.311,99	856.273,66	865.740,89	1,1%	4,3%
28	Braga	G	943.948,13	826.323,98	859.587,04	4,0%	1,0%

A Autonomia e Competitividade Tributária dos Municípios Portugueses

29	Macedo de Cavaleiros	P	884.294,75	873.646,10	850.819,20	-2,6%	5,3%
30	Alcochete	P	481.075,10	649.467,56	832.824,29	28,2%	6,9%

Fonte: Elaboração própria com base em informação financeira extraída de www.portautarquico.pt

Notas: Dados de 2013 e 2014 de natureza provisória.

No quadro n.º 27 apresenta-se o *ranking* dos municípios com menor arrecadação de taxas municipais no ano de 2014, destacando-se a liderança do Município do Seixal, pois no período de 2009 a 2014 não inscreveu qualquer quantia a título de taxas, ainda que tenha registado essa receita na rubrica económica 02 - Impostos indiretos.

Quadro n.º 27 – Municípios com menor receita cobrada de taxas municipais em 2014

N.º	Município	D	2012	2013	2014	Variação 2013 / 2014 %	Taxas municipais / Receitas Totais 2014 %
1	Seixal	G	0,00	0,00	0,00	0,0%	0,0%
2	Corvo	P	617,51	509,28	775,28	52,2%	0,0%
3	Lajes das Flores	P	4.330,23	3.909,75	2.199,10	-43,8%	0,0%
4	Arronches	P	3.828,34	4.812,53	4.903,93	1,9%	0,1%
5	Marvão	P	17.046,50	6.458,06	6.390,76	-1,0%	0,1%
6	Mourão	P	6.568,98	7.488,62	6.766,11	-9,6%	0,1%
7	Alvito	P	9.994,42	7.758,46	8.503,39	9,6%	0,2%
8	Santa Cruz das Flores	P	6.634,20	11.860,59	8.792,95	-25,9%	0,2%
9	Ourique	P	10.120,72	18.144,91	9.522,77	-47,5%	0,1%
10	Lajes do Pico	P	12.874,45	8.374,19	9.695,64	15,8%	0,1%
11	Alpiarça	P	54.225,78	39.355,57	10.417,33	-73,5%	0,2%
12	Alandroal	P	14.462,61	12.810,17	11.686,80	-8,8%	0,1%
13	Proença-a-Nova	P	33.546,64	27.669,89	11.979,50	-56,7%	0,1%
14	Figueira de Castelo Rodrigo	P	25.179,59	17.494,78	12.216,36	-30,2%	0,1%
15	Penedono	P	17.818,42	15.887,81	12.357,47	-22,2%	0,2%
16	Alter do Chão	P	17.079,22	12.329,68	12.436,09	0,9%	0,2%
17	Redondo	P	34.036,33	25.425,38	12.998,13	-48,9%	0,2%
18	Alcoutim	P	13.306,85	18.787,25	13.042,88	-30,6%	0,2%
19	Nordeste	P	26.543,65	17.334,28	13.136,43	-24,2%	0,2%
20	Barrancos	P	14.208,63	15.983,40	13.556,66	-15,2%	0,4%
21	São João da Madeira	M	72.202,98	20.237,52	13.652,36	-32,5%	0,1%
22	Chamusca	P	31.992,81	42.781,30	13.958,54	-67,4%	0,1%
23	Calheta (São Jorge)	P	16.501,82	16.600,77	14.385,26	-13,3%	0,3%
24	Crato	P	21.222,22	13.144,60	14.428,74	9,8%	0,2%
25	Fronteira	P	8.795,80	16.515,86	14.838,42	-10,2%	0,3%
26	Constância	P	16.727,11	15.159,25	15.191,89	0,2%	0,3%
27	Povoação	P	16.459,10	13.972,30	15.407,38	10,3%	0,2%
28	Manteigas	P	32.992,81	22.183,29	16.196,39	-27,0%	0,3%
29	Freixo de Espada à Cinta	P	22.728,65	17.863,43	16.769,30	-6,1%	0,2%
30	São Roque do Pico	P	14.781,13	18.158,48	17.365,84	-4,4%	0,4%

Fonte: Elaboração própria com base em informação financeira extraída de www.portautarquico.pt

Notas: Dados de 2013 e 2014 de natureza provisória.

Considera-se que o nível de receitas deste tributo continua a ser fortemente influenciado pela existência de:

- a) Diferentes e inúmeros tipos de isenções subjetivas e objetivas;
- b) Indício de tendência generalizada para a evasão tributária, por ausência de fiscalização e controle por parte dos serviços municipais, sobretudo em épocas pré-eleitorais.

Montalvo (2003: 137) alerta-nos para o facto da política de taxas dos municípios ser geralmente estabelecida em nome de critérios sociais e sob influência de uma excessiva motivação eleitoral, ao arrepio dos serviços prestados aos cidadãos e do princípio do utilizador / pagador.

A aplicação generalizada do princípio do utilizador-pagador nos serviços prestados pela administração central e municípios deverá, na nossa opinião, ser a regra a implementar para suportar os custos de produção/prestação dos serviços, acompanhada com a definição de isenções objetivas claras e transparentes e de isenções subjetivas devidamente justificadas e comprovadas, por insuficiência económica e limitações físicas e psíquicas.

Considera-se que os valores inscritos em termos de taxas municipais (saneamento, resíduos *et cetera*) não contemplam as receitas cobradas aos munícipes pelas empresas municipais e as diversas parcerias público privadas de natureza institucional ou contratual que foram criadas em série por certos municípios. A falta de consolidação dessa informação em termos de Grupo Autárquico tem naturalmente implicações ao nível da construção de *ranking's* e da determinação da carga tributária / fiscal efetiva nas diferentes circunscrições territoriais, gerando valores muito abaixo da suportada realmente pelos agentes económicos: famílias e empresas.

4.4 – Outros Tributos Locais

4.4.1 - Participação variável no Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares

Como já foi referido anteriormente, a participação variável no IRS por parte dos municípios foi aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro. Pela primeira vez as Autarquias Locais passaram a ter uma participação direta nos impostos do Estado, através do IRS. Os 5% do IRS é uma receita própria dos municípios, que dispõem de autonomia para gerir essa verba, podendo até optar por baixar o imposto aos seus munícipes dentro dos limites estabelecidos.

Esta participação depende de deliberação da assembleia municipal devendo ser comunicada, em tempo devido, pela respetiva câmara municipal à Autoridade Tributária, até 31 de Dezembro do ano anterior àquele a que respeitam os rendimentos. Na atual LFL a falta de deliberação ou de comunicação extemporânea desta, considera-se que o município abdica da receita, ou seja, fixa em 0% a sua participação. Na anterior LFL a falta de comunicação correspondia à fixação da taxa no valor do limite superior, ou seja, nos 5%.

Este mecanismo de partilha de IRS passou a integrar a estrutura de receitas tributárias municipais através do artigo 20.º da revogada Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro e que se manteve na atual LFL. Na sua implementação foi considerado como um instrumento essencial de

promoção da autonomia financeira local, promovendo a concorrência fiscal intermunicipal, aumentando o leque de receitas próprias dos municípios e responsabilizando os eleitos locais pelas suas decisões financeiras, como pode ser consultado na página número 2 da Proposta de Lei n.º 92/X, da autoria do Governo, datada de 05/09/2006, que se encontra disponível no sítio institucional do Parlamento em www.parlamento.pt.

Alexandre (2007: 208) explicou de forma bastante clara e simples que esta receita tributária tem três particularidades essenciais:

- a) Até 2009 os municípios arrecadam a totalidade (5% da coleta líquida de IRS) sem qualquer ónus político;
- b) O munícipe, sujeito passivo, nunca é fiscalmente prejudicado. Ou é beneficiado com uma coleta adicional correspondente à parte de 5% que o município não quiser arrecadar ou, em alternativa, goza do habitual tratamento fiscal;
- c) A parte que é abdicada, em princípio, gera simpatia aos munícipes que poderão sentir maior apetência a votar no partido ou lista de independentes que detêm o poder municipal, conferido maiores possibilidades de reeleição ao presidente da câmara municipal e aos vereadores.

A criação e manutenção deste tributo têm gerado grandes controvérsias jurídicas e doutrinárias. Oliveira (2013: 290) e Pinto (2014: 76) referem que esta receita dos municípios pode deixar de existir, pois tem suscitado ampla discussão devido às dúvidas e críticas existentes, indicando que a mesma foi objeto de apreciação, por eventual inconstitucionalidade, pelo Tribunal Constitucional a título de controlo prévio solicitado pelo Presidente da República, sobre a violação dos princípios da igualdade, da unidade do Estado e da legalidade tributária. Contudo, o Tribunal Constitucional através do Acórdão n.º 711/2006, datado de 29 de dezembro, que está disponível em www.tribunalconstitucional.pt, acabou por se pronunciar negativamente sobre as questões colocadas.

No quadro n.º 28 podem observar-se alguns detalhes estatísticos que evidenciam a fixação deste tributo pelas assembleias municipais, no período de 2007 a 2014, evidenciando-se que o n.º de municípios a fixar a taxa no valor próximo ou igual ao limite máximo tem subido anualmente.

Quadro n.º 28 – Dados estatísticos sobre taxas fixadas pelas assembleias municipais da participação variável de IRS no período de 2007 a 2014

Medida de Tendência Central ou dispersão	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Média	5,00%	5,00%	4,10%	4,21%	4,39%	4,49%	4,13%	4,22%
Mediana	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%
Moda	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%
Desvio Padrão	0,00%	0,00%	1,52%	1,37%	1,28%	1,20%	1,46%	1,41%
Máximo	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%
Mínimo	5,00%	5,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
N.º de Municípios	308	308	181	188	189	198	204	226

Fonte: Elaboração própria com base na informação disponibilizada pela Autoridade Tributária e no artigo 59.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro para os anos de 2007 e 2008.

Importa salientar que a revogada Lei n.º 2/2007 de 15 de janeiro, no artigo 59.º, definiu um regime transitório que estabelecia que, nos anos de 2007 e 2008, a participação variável era de 5%.

O nível de receitas anuais deste tributo, no período de 2007 a 2014, é apresentado no quadro n.º 29.

Quadro n.º 29 – Valores arrecadados da participação variável de IRS no período de 2007 a 2014

Unidade: € 1.000,00

Ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Participação de IRS	319.913	374.159	379.801	389.861	376.555	391.411	391.644	334.583
Total de Receitas	7.479.675	7.838.164	8.250.952	7.859.415	7.768.096	7.679.581	7.807.254	7.337.759
%	4,3%	4,8%	4,6%	5,0%	4,8%	5,1%	5,0%	4,6%

Fonte: Elaboração própria com base na informação disponível em www.dgo.pt (Contas Gerais do Estado de 2007 a 2014) e www.portugalautarquico.pt.

Nota: Dados de 2013 e 2014 de natureza provisória.

Os grandes municípios, conforme quadro n.º 30, são os maiores beneficiários deste tributo devido à forte densidade populacional e por serem sedes dos distritos administrativos com diversos serviços públicos.

Quadro n.º 30 – Municípios com maior receita cobrada da participação variável de IRS em 2014

N.º	Município	D	2012	2013	2014	Variação 2013 / 2014 %	IRS 2014/ Receita Total 2014 %
1	Lisboa	G	59.912.356	59.912.356	28.356.960	-52,7%	7,9%
2	Porto	G	20.608.790	20.608.790	19.001.484	-7,8%	18,0%
3	Oeiras	G	16.774.492	17.657.360	16.714.717	-5,3%	21,4%
4	Cascais	G	18.373.522	13.780.142	13.044.485	-5,3%	12,2%
5	Sintra	G	15.384.898	15.384.898	11.698.379	-24,0%	14,2%
6	Vila Nova de Gaia	G	11.214.837	11.214.837	10.867.944	-3,1%	17,0%
7	Coimbra	G	11.118.915	11.118.915	9.532.980	-14,3%	21,1%
8	Loures	G	9.511.654	9.511.654	9.274.671	-2,5%	19,0%
9	Almada	G	9.168.481	9.168.481	8.463.844	-7,7%	19,9%
10	Braga	G	7.209.689	7.209.689	7.012.420	-2,7%	19,2%

A Autonomia e Competitividade Tributária dos Municípios Portugueses

11	Matosinhos	G	9.038.873	9.038.873	6.922.082	-23,4%	16,3%
12	Maia	G	6.266.549	6.266.549	5.962.765	-4,8%	18,1%
13	Seixal	G	5.975.698	5.975.698	5.695.155	-4,7%	12,1%
14	Odivelas	G	5.578.828	5.578.828	5.675.300	1,7%	17,9%
15	Amadora	G	5.617.913	6.320.152	5.316.993	-15,9%	17,1%
16	Setúbal	G	5.585.173	5.585.173	5.268.012	-5,7%	14,0%
17	Funchal	G	5.245.100	5.245.100	4.986.713	-4,9%	16,2%
18	Vila Franca de Xira	G	4.930.204	4.930.204	4.794.401	-2,8%	18,8%
19	Leiria	G	3.565.974	4.457.468	4.479.428	0,5%	14,3%
20	Guimarães	G	3.299.790	3.299.790	3.516.051	6,6%	11,4%
21	Mafra	M	3.754.839	3.754.839	3.485.529	-7,2%	13,2%
22	Aveiro	M	3.792.442	3.792.442	3.412.414	-10,0%	15,4%
23	Gondomar	G	4.345.399	4.345.399	3.314.522	-23,7%	15,2%
24	Santa Maria da Feira	G	2.929.521	2.929.521	3.027.428	3,3%	11,6%
25	Barcelos	M	2.927.057	2.927.057	2.879.602	-1,6%	14,4%
26	Viseu	M	3.847.553	3.847.553	2.866.378	-25,5%	13,8%
27	Vila Nova de Famalicão	G	2.776.475	2.776.475	2.863.140	3,1%	10,2%
28	Faro	M	3.396.390	3.396.390	2.850.628	-16,1%	13,2%
29	Viana do Castelo	M	2.840.025	2.840.025	2.608.525	-8,2%	14,4%
30	Figueira da Foz	M	2.709.786	2.709.786	2.596.242	-4,2%	13,4%

Fonte: Elaboração própria com base em informação financeira extraída de www.dgo.pt

No quadro n.º 31 apresenta-se o *ranking* dos municípios com menor arrecadação do tributo da participação variável no IRS no ano de 2014, que são exclusivamente de pequena dimensão.

Quadro n.º 31 – Municípios com menor receita cobrada da participação variável de IRS em 2014

N.º	Município	D	2012	2013	2014	Variação 2013 / 2014 %	IRS 2014/ Receita Total 2014 %
1	Alcútem	P	0	0	0	0,0%	0,0%
2	Boticas	P	0	30.517	0	-100,0%	0,0%
3	Crato	P	60.544	93.730	0	-100,0%	0,0%
4	Gavião	P	0	0	0	0,0%	0,0%
5	Manteigas	P	63.498	0	0	0,0%	0,0%
6	Mealhada	M	308.149	308.149	0	-100,0%	0,0%
7	Oleiros	P	0	0	0	0,0%	0,0%
8	Ponte de Lima	M	0	0	0	0,0%	0,0%
9	Resende	P	25.500	25.500	0	-100,0%	0,0%
10	Sabrosa	P	87.470	87.470	0	-100,0%	0,0%
11	Sabugal	P	173.514	173.514	0	-100,0%	0,0%
12	Vieira do Minho	P	0	0	0	0,0%	0,0%
13	Vila do Corvo	P	11.949	11.949	10.708	-10,4%	41,6%
14	Penedono	P	18.143	18.143	17.050	-6,0%	5,0%
15	Vila de Rei	P	17.094	17.094	18.344	7,3%	4,0%
16	Lages das Flores	P	21.525	21.525	19.971	-7,2%	14,2%
17	Sousel	P	108.173	108.173	23.184	-78,6%	3,6%
18	Barrancos	P	24.308	24.308	23.771	-2,2%	15,4%
19	Góis	P	23.685	23.685	26.091	10,2%	3,0%
20	Porto Moniz	P	30.932	30.932	32.074	3,7%	9,0%
21	Arronches	P	54.718	54.718	33.618	-38,6%	9,4%
22	Armamar	P	29.621	29.621	34.572	16,7%	2,8%
23	Alter do Chão	P	67.584	67.584	36.593	-45,9%	7,7%
24	Fronteira	P	39.056	78.112	36.715	-53,0%	10,1%
25	Vila Flor	P	41.564	41.564	37.148	-10,6%	4,1%
26	Terras de Bouro	P	72.654	72.654	37.550	-48,3%	4,2%
27	Mourão	P	40.274	97.178	38.864	-60,0%	12,0%
28	Penamacor	P	74.407	74.407	39.919	-46,4%	4,5%
29	Figueira de Castelo Rodrigo	P	36.538	36.538	40.463	10,7%	5,0%
30	Castanheira de Pera	P	41.304	41.304	41.528	0,5%	5,6%

Fonte: Elaboração própria com base em informação financeira extraída de www.dgo.pt

4.5 – Estrutura Financeira Municipal

4.5.1 – O Peso das Receitas Próprias e das Transferências no Total das Receitas Municipais

Neste ponto pretendeu-se conhecer a representatividade das receitas próprias e das transferências na estrutura das receitas municipais e o peso das receitas fiscais nas receitas próprias.

Para Carvalho *et al.* (2015:84) as receitas próprias dos municípios são aquelas que resultam da subtração às receitas totais as transferências e os passivos financeiros, ou seja, o somatório das receitas fiscais, com as vendas de bens e serviços e outras receitas.

Este conceito tem sido adotado de forma generalizada pelo meio académico em diversos estudos económico-financeiros. Todavia, a ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses - vem defendendo que as transferências estaduais também devem ser consideradas receitas próprias.

Por nos parecer mais adequado, neste projeto adotaremos o conceito utilizado por Carvalho *et al.* (2015: 84), autores de sucessivos anuários financeiros dos municípios portugueses, editados pela Ordem dos Contabilistas Certificados.

A relação das receitas próprias com as receitas totais permite aferir o grau de independência financeira dos municípios e que na opinião de Carvalho *et al.* (2015: 84) não se deve confundir com o princípio de autonomia financeira que refere que os municípios dispõem de finanças e património próprio, cuja gestão compete aos seus órgãos.

A repartição em concreto dos recursos públicos entre o Estado e os municípios está prevista no n.º 1, do artigo 25.º, da atual LFL, sendo obtida, entre outras, através de uma subvenção geral, determinada a partir do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), cujo valor é igual a 19,5% da média aritmética simples da receita proveniente do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS), do imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC) e imposto sobre o valor acrescentado (IVA), deduzido do montante afeto ao Índice Sintético de Desenvolvimento Social, nos termos do n.º 2 do artigo 69.º.

No quadro n.º 32 expõem-se os valores das receitas próprias e das transferências recebidas durante o período de 2003 a 2014, onde se recolhe a evidência de que o seu somatório representa em todos os anos, à exceção do ano de 2009, valores acima dos 90 pontos percentuais, não se considerando a dimensão dos municípios.

Quadro n.º 32 – O Peso das Receitas Próprias e das Transferências no Total das Receitas Municipais no período de 2003 a 2014

Unidade: € 1.000,00

Tipo Ano	Receitas Próprias	Total das Transferências	Receitas do Exercício	% (Receitas Próprias / Receitas do Exercício)	% (Transferências / Receitas do Exercício)
2003	2.976.712	3.007.875	6.510.556	45,7%	46,2%
2004	3.296.256	3.076.143	6.790.970	48,5%	45,3%
2005	3.692.069	3.166.179	7.203.262	51,3%	44,0%
2006	3.656.670	3.075.103	7.009.798	52,2%	43,9%
2007	4.023.101	3.098.481	7.479.675	53,8%	41,4%
2008	4.043.473	3.271.780	7.838.164	51,6%	41,7%
2009	3.802.333	3.510.069	8.250.952	46,1%	42,5%
2010	3.754.442	3.588.585	7.859.415	47,8%	45,7%
2011	3.635.055	3.658.757	7.768.096	46,8%	47,1%
2012	3.875.270	3.584.243	7.679.581	50,5%	46,7%
2013	3.648.316	3.382.678	7.807.254	46,7%	43,3%
2014	3.928.298	3.016.661	7.337.759	53,5%	41,1%

Fonte: Elaboração própria com base na informação disponível em www.portugalautarquico.pt e no Mapa de Controlo Orçamental da receita do Município de Setúbal do ano de 2006.

Notas: Dados de 2013 e 2014 de natureza provisória.

A rubrica Outras Receitas inclui verbas de Multas e outras Penalidades, de Rendimentos da propriedade, de Outras receitas correntes, de Ativos financeiros, de Outras receitas de capital e de Reposições não abatidas nos pagamentos.

Embora não seja objeto de apreciação no presente trabalho é de salientar que existe uma forte dependência dos municípios, em especial de pequena e média dimensão, das transferências financeiras do orçamento de Estado, revelando a existência de um fraco nível de independência financeira e a necessidade de revisão do modelo de financiamento autárquico, mais alicerçado na obtenção de receitas próprias. Contudo, é inquestionável que as transferências estaduais constituem um elemento fulcral para a salvaguarda da coesão territorial e da autonomia local de jurisdições de pequena e média dimensão do interior do país e das regiões autónomas.

4.5.2 – Grau de Independência Financeira

O Grau de Independência Financeira é um rácio que relaciona as receitas próprias e as receitas totais. Para Veiga, F. *et al.* (2015: 64) “A independência financeira pode ser definida como a capacidade de gerar recursos próprios, sem ter que depender do financiamento de outras entidades para desenvolver atividades e prestar serviços, i.e., a faculdade de não precisar (ou precisar em grau reduzido) de recursos fornecidos por outras entidades”.

Carvalho *et al.* (2015: 84) e Veiga, F. *et al.* (2015: 64) consideram que só existe independência financeira, quando as receitas próprias representam, pelo menos, 50% das receitas totais.

De seguida, no quadro nº 33 apresenta-se o *ranking* dos municípios para o período de 2008 a 2014, que apresentam maiores níveis de independência financeira, onde os impostos locais (designadamente, IMI, IMT e Derrama Municipal) e taxas têm um impacto significativo, e as transferências estaduais e os passivos financeiros têm menor repercussão na estrutura da receita.

Quadro n.º 33 – Municípios que apresentam maior Independência Financeira – 2014

	Município	Dim.	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1	Lagoa (Algarve)	M	82,1%	78,8%	78,8%	81,6%	83,6%	73,3%	85,6%
2	Lagos	M	83,4%	67,9%	75,8%	78,0%	83,5%	65,3%	85,1%
3	Oeiras	G	74,8%	80,9%	81,4%	77,6%	79,7%	81,3%	84,1%
4	Lisboa	G	86,2%	71,9%	86,3%	78,9%	88,8%	75,3%	83,1%
5	Loulé	M	81,7%	67,3%	66,6%	69,3%	68,6%	62,9%	82,3%
6	Cascais	G	79,5%	69,9%	70,2%	66,7%	65,2%	79,0%	81,5%
7	Albufeira	M	85,6%	69,7%	76,9%	83,1%	84,7%	75,1%	81,2%
8	Porto	G	78,7%	72,2%	76,8%	75,5%	76,7%	77,7%	80,8%
9	Portimão	M	63,2%	55,8%	73,3%	77,0%	76,1%	77,3%	80,6%
10	Palmela	M	73,9%	60,1%	62,9%	70,2%	66,3%	69,1%	78,1%
11	Setúbal	G	77,4%	75,0%	71,6%	68,4%	66,3%	70,2%	77,2%
12	Sesimbra	M	81,0%	73,2%	76,5%	71,3%	66,0%	57,3%	75,3%
13	Almada	G	71,8%	71,2%	64,8%	69,4%	68,7%	68,9%	74,8%
14	Alcochete	P	71,1%	56,5%	68,5%	55,4%	59,3%	67,0%	73,7%
15	Funchal	G	61,6%	66,9%	66,5%	68,7%	67,0%	52,3%	72,9%
16	Coimbra	G	65,9%	62,3%	60,0%	60,7%	55,7%	60,9%	72,5%
17	Barcelos	M	57,3%	62,8%	66,5%	68,2%	69,3%	53,2%	71,4%
18	Maia	G	76,6%	61,8%	66,9%	69,2%	72,1%	72,0%	70,6%
19	Matra	M	75,7%	75,9%	55,6%	68,4%	65,1%	60,8%	70,2%
20	Vila do Bispo	P	59,4%	42,8%	57,7%	53,6%	52,5%	57,6%	68,4%
21	Figueira da Foz	M	61,2%	46,3%	54,0%	32,0%	58,9%	55,5%	67,9%
22	Odivelas	G	64,7%	63,7%	56,6%	59,6%	62,1%	60,2%	67,2%
23	Póvoa de Varzim	M	60,7%	53,2%	71,0%	68,2%	67,7%	56,7%	67,1%
24	Sintra	G	64,9%	59,5%	45,5%	60,1%	63,3%	61,5%	66,8%
25	Marinha Grande	M	58,0%	63,6%	61,2%	62,0%	57,9%	55,8%	66,1%
26	Óbidos	P	72,1%	61,8%	58,8%	68,5%	72,6%	52,8%	65,9%
27	Ilhavo	M	60,4%	54,9%	57,7%	41,2%	41,4%	65,2%	65,3%
28	Montijo	M	70,4%	57,3%	56,3%	59,0%	59,7%	58,8%	65,0%
29	Ovar	M	54,7%	65,5%	63,2%	57,7%	47,5%	58,1%	64,9%
30	Valongo	M	63,8%	47,8%	49,2%	56,2%	63,4%	41,3%	64,5%

Fonte: Carvalho *et al.* (2015: 40)

No quadro nº 34 apresenta-se o *ranking* dos municípios para o período de 2008 a 2014, que apresentam menor independência financeira, cujos recursos financeiros resultam sobretudo das transferências estaduais e menos de receitas próprias, nomeadamente taxas e impostos. A totalidade deste ranking é formado por municípios de pequena dimensão, com orçamentos pequenos e quando utilizam passivos financeiros tem uma forte repercussão na estrutura financeira.

Quadro n.º 34 – Municípios que apresentam menor Independência Financeira – 2014

Município	Dimensão	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1 Corvo	P	4,8%	3,8%	2,0%	1,1%	1,2%	3,5%	2,8%
2 Santa Cruz das Flores	P	7,0%	15,3%	7,2%	6,0%	8,9%	8,2%	6,5%
3 Nordeste	P	5,3%	4,4%	5,6%	5,4%	4,8%	2,9%	7,4%
4 Barrancos	P	6,3%	4,8%	5,4%	8,7%	8,3%	9,2%	9,5%
5 Alcoutim	P	7,6%	9,8%	10,1%	9,8%	10,9%	9,8%	10,4%
6 Lajes das Flores	P	9,5%	5,0%	21,2%	12,8%	9,4%	8,3%	11,7%
7 Pampilhosa da Serra	P	15,9%	8,0%	8,6%	7,8%	8,5%	10,1%	13,2%
8 Santana	P	13,1%	7,3%	13,2%	13,5%	12,7%	11,0%	13,4%
9 Lajes do Pico	P	9,1%	13,0%	4,8%	14,0%	13,2%	9,1%	13,5%
10 Freixo de Espada à Cinta	P	8,9%	6,7%	8,0%	7,8%	9,8%	6,8%	13,7%
11 Alijó	P	18,3%	11,5%	20,9%	26,8%	29,5%	33,1%	14,0%
12 Penadeno	P	16,9%	13,6%	12,6%	14,2%	14,7%	16,7%	14,3%
13 Cinfães	P	16,0%	10,9%	8,5%	9,9%	10,7%	13,9%	14,6%
14 Vimioso	P	6,2%	7,1%	6,2%	13,0%	11,2%	13,9%	14,8%
15 Monforte	P	10,9%	8,9%	11,7%	10,1%	10,6%	11,5%	15,6%
16 Almedo	P	15,4%	10,3%	14,4%	15,9%	14,3%	15,7%	16,2%
17 Vinhais	P	10,8%	11,2%	10,2%	12,7%	9,3%	16,5%	16,3%
18 Trancoso	P	15,6%	16,7%	12,4%	15,5%	17,5%	15,0%	16,7%
19 Mértola	P	10,6%	8,9%	11,1%	10,3%	12,9%	14,4%	17,0%
20 Vila de Rei	P	13,5%	10,0%	11,1%	9,5%	15,9%	16,1%	17,3%
21 Arronches	P	12,9%	13,8%	14,5%	12,3%	14,4%	18,2%	17,8%
22 Santa Cruz da Graciosa	P	14,1%	13,9%	11,6%	13,2%	11,3%	18,3%	18,1%
23 São Vicente	P	6,9%	8,1%	12,8%	12,7%	11,1%	17,0%	18,2%
24 Alvíto	P	16,9%	11,9%	12,2%	12,5%	13,7%	18,0%	18,5%
25 Mondim de Basto	P	11,7%	10,3%	4,0%	10,9%	13,8%	15,8%	18,7%
26 Penamacor	P	12,9%	12,8%	15,1%	15,8%	18,1%	18,3%	18,8%
27 Avis	P	16,2%	16,1%	17,5%	15,7%	14,7%	20,4%	19,0%
28 Carraceda de Ansiães	P	13,5%	9,2%	19,2%	14,7%	12,4%	16,9%	19,1%
29 Sousel	P	18,7%	19,3%	20,3%	21,7%	22,2%	22,5%	19,1%
30 Mourão	P	13,9%	6,5%	17,1%	16,5%	16,8%	17,7%	19,2%

Fonte: Carvalho *et al.* (2015: 42).

Ao nível da independência financeira verifica-se a existência de uma assimetria territorial, onde os municípios situados na faixa litoral revelam uma maior independência das transferências do Orçamento Geral do Estado, enquanto os restantes municípios manifestam uma dependência clara e significativa. Atrevemo-nos a afirmar que os municípios de pequena dimensão dificilmente têm viabilidade financeira sem as transferências estaduais.

Partilhamos a opinião de diversos autores que consideram que o regime de financiamento dos municípios de carácter bipolar assente em receitas fiscais e transferências estaduais, está esgotado, carecendo de revisão. O futuro das finanças públicas locais, na nossa opinião, deverá sustentar-se no aumento de receitas próprias, na diminuição da dependência das transferências estaduais e numa maior responsabilidade dos decisores ao nível da racionalidade económica, eficácia e eficiência na gestão das verbas disponíveis, mas sobretudo na adoção de critérios rigorosos na realização de despesas.

Parece-nos que a determinação das transferências estaduais a favor dos municípios deverá ter em consideração os dados referentes ao Esforço Fiscal municipal e à Capacidade Fiscal municipal, em linha com Valente (1999), numa perspetiva comum à defendida por Zbyszewski (2006: 186) relativamente à ponderação das transferências intergovernamentais pela diferença

do potencial fiscal dos municípios, pelo que serão abordados no subponto 4.6 - Alguns Indicadores da Fiscalidade Municipal.

4.6 – Alguns Indicadores da Fiscalidade Municipal

Assumindo que a atribuição das transferências financeiras intergovernamentais pelo governo estadual deveria ponderar, quer a saúde fiscal dos governos de jurisdições territoriais inferiores para avaliar as suas necessidades fiscais, quer a saúde fiscal das populações para adequar impostos ao nível de serviços fornecidos e/ou serviços ao nível de impostos cobrados, vamos fazer uma breve incursão no domínio da fiscalidade municipal, a partir dos indicadores Capacidade Fiscal (*tax capacity*) e o Esforço Fiscal (*fiscal effort*).

Para a sua concretização procedemos ao cálculo da Capacidade Fiscal e do Esforço Fiscal, e, ainda, da Carga Tributária/Fiscal municipal *per capita* com base nos tributos locais, dos municípios sedeados nas sedes de distrito e das regiões autónomas, e do município de naturalidade e residência do autor.

A **Capacidade Fiscal Municipal** permite conhecer a aptidão de cada jurisdição territorial para gerar receitas fiscais (Zbyszewski, 2006:186). Para o cálculo deste indicador vamos apropriar-nos de um dos métodos propostos por Valente (1999), a saber:

- (1) Determina-se para cada um dos impostos *j* o valor médio *per capita* do imposto a nível nacional:

$$Coleta Nacional Média_{per\ capita} = Coleta Nacional / População Nacional$$

e posteriormente,

- (2) Aplica-se à população de cada concelho *i* o valor obtido em (1):

$$\begin{aligned} Capacidade\ Fiscal\ Município_i &= \\ &= \sum_{j=1}^4 (Coleta Nacional Média_{per\ capita} * População Município_i)_j \end{aligned}$$

O **Esforço Fiscal** consiste na relação entre o nível de fiscalidade efetivo e o nível de fiscalidade potencial *ou* na relação entre as receitas fiscais efetivamente cobradas num dado país e a capacidade tributária (Pereira, 2005: 318). Baleiras citado por Zbyszewski (2006:190) também analisou a questão do esforço fiscal, alertando para possíveis consequências perniciosas das transferências compensatórias que poderão ser incentivadoras de “preguiça fiscal” por parte dos municípios, traduzida na tendência para cobrarem abaixo do montante médio da cobrança

nacional e como consequência uma diminuição a prazo da média nacional, acabando a modificar o financiamento da provisão pública local de serviços e bens.

Para o cálculo deste indicador recorreremos a Valente (1999), que propõe para cada município a ponderação da coleta efetiva de cada um dos impostos j pela capacidade fiscal por município. Vindo para cada município a base da medida do esforço fiscal:

$$\text{Esforço Fiscal Município}_i = \text{Coleta Efetiva Município}_i / \text{Capacidade Fiscal}_i$$

A comparação entre o total das receitas provenientes dos impostos e o número de habitantes constitui um indicador aproximado do esforço fiscal ou do contributo fiscal médio, pedido a cada munícipe. Neste estudo calcula-se o nível de esforço fiscal municipal com base nos valores arrecadados a título de receitas fiscais municipais, pois as informações da coleta total de impostos (locais e estaduais) por município, não foram disponibilizadas pela Autoridade Tributária, Direção-Geral das Autarquias Locais e Instituto Nacional de Estatística, IP.

O indicador da **Carga Tributária Municipal per capita** resulta da divisão do somatório do valor das receitas fiscais municipais e da participação variável de IRS pelo número de residentes da jurisdição territorial. Por sua vez, o indicador da **Carga Fiscal Municipal per capita** resulta da divisão do valor das receitas fiscais municipais pelo número de residentes da jurisdição territorial.

O cálculo e a divulgação destes indicadores, *per capita*, permitem conhecer o contributo anual de cada munícipe para o orçamento da sua jurisdição territorial e suavizar certos comportamentos e exigências efetuadas acima do limiar da razoabilidade pelos agentes económicos (famílias e empresas) e associativos, a troco de apoio nos momentos de reeleição dos órgãos municipais.

Os municípios, em detrimento das políticas da criação própria de emprego e da prestação de assistencialismo económico e social, deverão, cada vez mais, ser potenciadores da criação de emprego e prestadores de serviços e bens com base nos princípios da Nova Gestão Pública, sob pena de serem obrigados a elevar a carga fiscal / tributária e de não conseguirem atingir a população municipal mais vulnerável social e economicamente. Os recursos financeiros municipais continuarão a ser limitados e como é sabido, na grande maioria dos casos, estão comprometidos a médio e longo prazo, devido aos elevados níveis de endividamento pela captação de receitas fictícias e extraordinárias que foram utilizadas recorrentemente para equilibrar os orçamentos municipais.

No quadro n.º 35 são evidenciados os números da fiscalidade dos anos de 2013 e 2014 referentes aos municípios sedeados nas sedes de distrito e das regiões autónomas, e do município de naturalidade e residência do autor.

Quadro n.º 35 – Os números da fiscalidade nos municípios sedeados nas sedes de distrito e das regiões autónomas, e da naturalidade e residência do autor, nos anos de 2013 e 2014

Município	População Estimada		Capacidade Fiscal Total		Taxa de Esforço Fiscal Municipal		Carga Tributária Municipal <i>per capita</i>		Carga Fiscal Municipal <i>per capita</i>	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Aveiro	78.450	77.082	321.312.372,00	322.661.397,90	6,5%	6,9%	313,58	332,03	265,24	287,76
Beja	35.854	34.810	146.849.379,04	145.712.919,50	3,9%	4,6%	200,60	229,98	157,71	192,06
Braga	181.494	181.700	743.355.865,44	760.587.115,00	5,0%	4,8%	243,21	239,94	203,49	201,34
Bragança	35.341	34.511	144.748.254,16	144.461.320,45	4,7%	4,8%	232,49	237,31	193,94	201,18
Castelo Branco	56.109	54.125	229.808.997,84	226.564.543,75	3,8%	4,0%	191,01	201,37	154,45	166,70
Coimbra	143.396	136.278	587.315.600,96	570.452.894,10	7,3%	7,9%	375,37	401,60	297,83	331,65
Covilhã	50.118	49.468	205.271.299,68	207.070.574,60	3,8%	3,8%	185,53	184,56	157,30	158,91
Évora	56.596	54.662	231.803.632,96	228.812.398,90	5,0%	6,4%	253,45	312,88	205,25	266,44
Faro	64.560	61.482	264.422.265,60	257.360.577,90	5,9%	8,4%	294,47	396,49	241,86	350,13
Funchal	111.892	107.387	458.282.777,92	449.516.612,65	6,4%	6,8%	308,23	332,88	261,35	286,44
Guarda	42.541	40.784	174.237.726,16	170.719.784,80	4,3%	4,7%	211,92	233,26	174,71	198,56
Leiria	126.897	125.769	519.739.656,72	526.462.745,55	5,4%	6,0%	256,60	284,72	221,47	249,10
Lisboa	547.733	513.064	2.243.382.912,08	2.147.660.250,80	12,8%	16,8%	632,00	759,17	522,62	703,90
Ponta Delgada	68.809	68.643	281.825.149,84	287.336.165,85	4,2%	4,4%	210,18	219,25	173,34	185,52
Portalegre	24.930	23.720	102.107.296,80	99.290.734,00	3,7%	4,3%	192,75	218,89	153,40	181,65
Porto	237.591	220.242	973.115.714,16	921.921.999,90	9,8%	11,5%	487,21	565,82	400,47	479,51
Santarém	62.200	59.832	254.756.272,00	250.453.760,40	4,9%	5,4%	240,70	262,77	201,76	224,54
Setúbal	121.185	118.428	496.344.675,60	495.733.686,60	6,7%	7,6%	322,17	363,13	276,09	318,65
Viana do Castelo	88.725	86.932	363.396.306,00	363.893.005,40	4,9%	5,0%	232,20	238,22	200,19	208,21
Vila Real	51.850	50.818	212.365.156,00	212.721.607,10	3,6%	4,1%	186,22	206,46	147,70	173,29
Viseu	99.274	98.259	406.602.478,24	411.307.261,05	4,8%	5,0%	235,91	239,94	197,15	210,76

Fonte: Elaboração própria com base em informação disponível no www.portugalautarquico.pt, www.dgo.pt e www.inec.pt

Dados: Dados das receitas fiscais e da população residente de 2013 e 2014 de natureza provisória.

O quadro evidencia a existência de uma correlação positiva e significativa entre a dimensão populacional municipal e a capacidade fiscal municipal, podendo-se, assim, equacionar uma futura agregação territorial com vista à obtenção de uma provisão pública local de serviços e bens mais uniforme. Por regra, os níveis da taxa de esforço municipal e das cargas tributária / fiscal, *per capita*, municipal aumentam do ano de 2013 para 2014 e o rácio de capacidade fiscal municipal diminui fruto da redução da estimativa da população residente.

As taxas de esforço fiscal municipal foram determinadas de acordo com a informação disponível e divulgada publicamente. Mas, na nossa opinião, não traduzem cabalmente a realidade, vindo a conformar resultados mais reduzidos aos efetivos, pois comparam o montante da receita fiscal do município (entidade) com a capacidade fiscal municipal que é determinada com base na arrecadação de impostos locais e estaduais na jurisdição territorial. Como o valor do denominador é incrementado com a imputação dos montantes dos impostos estaduais, o resultado final da taxa de esforço fiscal assume naturalmente menor representatividade. Os valores apresentados devem ser apreciados com certa cautela, pois podem perspetivar que os

executivos municipais têm uma margem considerável para impor aos munícipes uma provisão pública mais cara através de aumento da carga fiscal /tributária.

A tentativa ou ensaio para a mensuração do nível de esforço fiscal municipal é bastante interessante. Todavia a sua utilidade prática está dependente da determinação e consequente divulgação pública da coleta fiscal total das jurisdições territoriais municipais, por parte dos organismos públicos que dispõem dessas competências legais.

Não é demais salientar que a falta de consolidação da informação das taxas em termos de Grupo Autárquico municipal, das empresas municipais e das diversas formas de parcerias público privadas, tem fortes implicações ao nível da construção de *ranking* 's e da determinação da carga tributária/fiscal efetiva nas diferentes circunscrições territoriais, gerando valores muito abaixo da suportada realmente pelos agentes económicos: famílias e empresas.

4.7 - Síntese

Nos diversos pontos deste capítulo ficou evidenciado a prevalência de uma assimetria fiscal indexada à assimetria do país, observando-se que a menor capacidade de arrecadação de receitas tributárias e a maior dependência das transferências estaduais está associada à pequena e média dimensão dos municípios, com reflexo imediato num nível de independência financeira reduzido.

O peso das Receitas Tributárias nas Receitas Totais e o peso das Transferências Estaduais nas Receitas Totais revelam os constrangimentos orçamentais e a necessidade das autarquias reforçarem a sua autonomia financeira. Concorde-se com Rebelo (2007:178) que refere no plano das receitas, a autonomia dos municípios é escassa, tendo eles uma capacidade limitada para influenciar os seus valores.

Para combater os constrangimentos orçamentais e reforçar a sua autonomia financeira, os municípios têm necessidade de arrecadar mais receitas próprias, através da adoção generalizada do princípio do utilizador/pagador, pelo que se pode perspetivar um forte incremento na adoção de taxas e preços para garantir o financiamento do custo de produção / prestação de serviço e a libertação de meios para outras funções e atividades.

Em suma, o dilema dos municípios entre decidir aumentar a carga tributária para melhorar a sua autonomia financeira ou promover a sua redução para melhorar a atração de investimento exógeno visando a criação de emprego e riqueza, e fomentar o crescimento e fixação da população na sua circunscrição territorial, terá que impor um reequacionar do modelo de finanças públicas locais.

Capítulo n.º 5 – Benefícios Tributários Municipais

5.1 – Breve enquadramento

Neste capítulo pretende-se abordar as medidas tributárias relacionadas com o poder tributário negativo, em particular os instrumentos à disposição dos municípios portugueses que se consubstanciam na atribuição de benefícios fiscais aos munícipes e às empresas.

A pertinência deste capítulo decorre do facto dos benefícios fiscais se constituírem como uma derrogação às regras gerais de tributação, e terem implícito uma natureza excecional, diversa da que decorre de situações de exclusão tributária, pelo que conferem aos municípios potencial para o exercício de alguma gestão fiscal com o propósito de atingir metas económicas e/ou sociais.

A perspetiva dos benefícios fiscais enquanto ferramenta de gestão para fixação de população e promoção de iniciativas empresariais que promovam o desenvolvimento socioeconómico local norteará o desenvolvimento deste capítulo, pelo que após a sua conceptualização, virão elencados por tributos locais com referência às formas como se concretizam esses benefícios fiscais.

5.2 – Os Benefícios Fiscais: Conceitos e Objetivos

O conceito de benefícios fiscais encontra-se instituído no n.º 1 do artigo 2.º do EBF, designadamente como “*medidas de carácter excecional instituída para a tutela de interesse públicos extrafiscais relevantes que sejam superiores aos da próprias tributação que impedem*”. Excecionalidade que vem consagrada no n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 398/98 de 17 de Dezembro (que aprovou a Lei Geral Tributária), onde para além disso se determina as finalidades sociais, ambientais, económicas ou outras dos benefícios fiscais.

A criação dos benefícios fiscais fica dependente da clara definição dos respetivos objetivos e da quantificação da despesa fiscal de acordo com o n.º 3 do artigo 14.º do mesmo diploma que aprovou a Lei Geral Tributária, segundo Pereira (2005: 375). E quanto a objetivos, Pereira (2005: 375), Teixeira (2010: 255) e Tolda (2011: 19) identificam diversos: investimento produtivo; investigação e desenvolvimento; proteção e defesa do ambiente; poupança e aplicação de capitais; emprego e formação profissional; concentração e cooperação empresariais; internacionalização; desenvolvimento regional; cultura e património cultural; habitação; fomento do cooperativismo; e proteção de pessoas portadoras de deficiência e mais carenciadas.

Importa colocar em contraponto a expressão benefícios fiscais com a de incentivos fiscais, que para Pereira (2005: 356) são comumente utilizadas como sinónimos, mas em termos rigorosos não o são. O *incentivo fiscal*, como sugere o vocábulo “incentivar”, deve estimular os sujeitos económicos para a adoção de um determinado comportamento, o qual é a sua razão de ser. No *benefício fiscal* não é importante averiguar se a sua existência desempenhou o referido papel motivador do comportamento, pois tem uma natureza estática, ao contrário do incentivo fiscal que se caracteriza pela sua natureza dinâmica.

Neste contexto, Nabais (2015: 44) refere que os *benefícios fiscais/tributários* dirigem-se, em termos estáticos, a situações que se verificaram ou não se verificaram totalmente, não visam objetivamente estimular ou incentivar, mas beneficiar por razões de política geral de defesa, externa, económica, cultural, religiosa e social. Os incentivos ou estímulos fiscais/tributários dinâmicos procuram estimular determinadas atividades, estabelecendo-se uma relação entre as vantagens atribuídas e as atividades estimuladas em termos de causa-efeito.

Por fim há a destacar que a figura de benefícios fiscais está reconhecida na LFL, conforme redação dada às alíneas d) e e) do artigo 15.º (Poderes tributários) e ao artigo 16.º (Isenções e benefícios fiscais) dessa lei, conferindo às autarquias locais poder de dispor de matéria de benefícios fiscais. Ainda assim não se pode dizer que exista um quadro legal que fixe as condições gerais, requisitos, critérios e pressupostos de que dependem os benefícios tributários (parciais ou totais) a conceder pelos municípios a particulares / munícipes e a empresas.

No n.º 3 do artigo 16.º da LFL encontra-se definido o limite temporal para as assembleias municipais procederem à determinação do prazo concedido para a vigência das isenções totais ou parciais dos impostos municipais (5 anos, renovável por uma vez com igual limite temporal), bem como o dever de fundamentação dessa deliberação. Também os regulamentos municipais de taxas, compensações e outras receitas contêm capítulos sobre isenções e reduções.

Entretanto para ser garantida a transparência e a divulgação pública, o princípio da igualdade entre munícipes e empresas e a autonomia financeira local, diversos municípios através da via regulamentar ou do estabelecimento de normas orientadoras, têm vindo a estabelecer critérios vinculativos que confirmam previsibilidade ao exercício do poder tributário municipal, minimizando-se os níveis de discricionariedade associados.

5.3 – Benefícios Tributários Municipais

Neste ponto serão efetuadas abordagens específicas sobre os benefícios tributários, por cada tributo municipal: IMI, IMT, IUC, Derrama Municipal, Participação variável no IRS, Encargos

de Mais-valias ou Contribuições Especiais e Taxas Municipais, mantendo-se a mesma estrutura do capítulo n.º 4 – Receitas Tributárias Municipais.

5.3.1 – Impostos Diretos

5.3.1.1 – Imposto Municipal sobre imóveis

No âmbito das suas competências e políticas, os municípios têm vindo a abdicar de receita potencial deste tributo com o objetivo de estimularem a economia, a regeneração urbana, o combate à desertificação, o reforço da atratividade dos centros históricos, a promoção da natalidade, o fomento do movimento associativo e cultural, o fortalecimento da coesão territorial e do ordenamento do território concelhio, a criação de emprego, a retenção e fixação de empresas existentes e a atração de novas unidades económicas de capital endógeno e exógeno aos concelhos.

As isenções subjetivas do IMI estão previstas no n.º 1, do artigo 11.º, do CIMI, epigrafado de *Entidades públicas isentas*, estando estipulado que “Os sujeitos isentos de IMI são o Estado, as regiões autónomas e qualquer dos seus serviços, estabelecimentos e organismos, ainda que personalizados, compreendendo os institutos públicos que não tenham carácter empresarial, bem como as autarquias locais e as suas associações e federações de municípios de direito público”.

Paiva e Januário (2014: 139) referem que a maioria das isenções objetivas é anterior à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, que aprovou o CIMI, mas que o legislador tem vindo a dar um carácter de permanência apesar de todas as alterações legislativas que ocorreram.

Desde a entrada em vigor do CIMI têm vindo a ser gradualmente introduzidos benefícios tributários municipais, no âmbito de políticas sociais de apoio às famílias e económicas de dinamização económica de determinadas áreas urbanas e rurais, que visam atingir diversos objetivos: a) Criação de melhores condições de vida às famílias; b) Promoção da natalidade e da inflexão demográfica; c) Reabilitação urbana; d) Revitalização económica e social dos centros históricos; e) Promoção da valorização e proteção do património cultural e histórico; f) Promoção da melhoria mobilidade e da melhoria das acessibilidades para cidadãos com mobilidade condicionada; g) Adoção de padrões de mobilidade urbana mais seguros e sustentáveis; h) Modernização das infraestruturas urbanas; i) Qualificação e integração das áreas urbanas especialmente vulneráveis, promovendo a inclusão social e a coesão social; j) Criação e fomento dos espaços de encontro e de sociabilidade; l) Promoção de uma cidadania ativa e participante; m) Promoção de uma oferta cultural contínua, diversificada e multifacetada, n)

Manutenção das freguesias rurais; o) Preservação do ambiente e da ecologia; p) Promoção das atividades económicas da agricultura, pastorícia e silvicultura cujos sectores tenham quotas de produção europeia por esgotar; q) Promoção e estímulo ao exercício da atividade agrícola como atividade secundária, minimizando os efeitos devastadores das crises económicas cíclicas.

No quadro n.º 36 efetua-se uma sistematização dos benefícios tributários municipais, em sede de IMI, por diploma legal (LFL, EBF, CFI, LBPC, CIMI e Lei n.º 63/2012 de 10 de dezembro) que carecem de aprovação da assembleia municipal ou parecer vinculativo da câmara municipal.

Quadro n.º 36 – Sistematização de Benefícios e Isenções em sede de IMI que carecem de aprovação da assembleia municipal ou parecer vinculativo da câmara municipal

aprovação da assembleia municipal ou parecer vinculativo da câmara municipal					
Tipo de benefício	Artigo	Diploma Legal	Descrição	Tipo/Moment o de Isenção	Cessação do Benefício
Isenção ou redução da taxa de imposto	16.º, n.ºs 2, 3 e 9	LFL	Projetos de investimentos em unidades produtivas realizados até 31/12/2020, de montante igual ou superior a € 3.000.000,00, que sejam relevantes para o desenvolvimento dos sectores considerados de interesse estratégico para a economia nacional e para a redução das assimetrias regionais, que induzam à criação de postos de trabalho e que contribuam para impulsionar a inovação tecnológica e a investigação científica nacional, relativamente aos prédios utilizados pelas entidades nas atividades desenvolvidas no quadro do projeto de investimento.	Temporária (5 anos com possibilidade de uma renovação por igual período de tempo).	Em caso de cessação da atividade beneficiária, designadamente por transferência da sede e direção efetiva para fora do território português.
	16.º, n.º 1, al. b)	CFI			
Isenção de Imposto	16.º, n.ºs 2, 3 e 9	LFL	Coletividades de cultura e recreio, organizações não-governamentais e outro tipo de associações não lucrativas, a quem tenha sido reconhecida utilidade pública, relativamente aos prédios utilizados como sedes dos sujeitos passivos.		Logo que deixem de verificar-se os pressupostos que determinaram a isenção.
	44.º, n.º 1, al. m)	EBF			No ano, inclusive, em que os prédios venham a ser desclassificados ou sejam considerados devolutos ou em ruínas
	16.º, n.ºs 2, 3 e 9	LFL	Prédios classificados como de interesse municipal		
	15.º n.ºs 2 e 6, e 94.º n.ºs 1 e 2	LBPC			
	44.º, n.º 1, al. n)	EBF			
	71.º, n.º 7	EBF	Prédios urbanos objeto de ações de reabilitação.		
Redução até 50% da taxa do imposto	16.º, n.ºs 2, 3 e 9	LFL	Prédios classificados como de valor municipal, desde que não se encontrem abrangidos pela alínea n) do n.º 1 do artigo 44.º do EBF	Temporária (período de três anos a contar do ano, inclusive, da emissão da respetiva licença camarária.	
	112 n.º 12	CIMI			
Isenção de Imposto	16.º, n.ºs 2, 3 e 9	LFL	Prédios urbanos objeto de reabilitação urbanística que visem a recuperação de zonas históricas e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística.	Temporária (período de 25 anos)	
	45.º, n.º1	EBF			
	16.º, n.ºs 2, 3 e 9	LFL	Prédios urbanos afetos exclusivamente a parque de estacionamento subterrâneos		
	15.º, n.ºs 2 e 6 e 94.º n.ºs 1 e 2	LBPC			

	50.º, n.º 1	EBF	públicos, declarados de utilidade municipal		
	16.º, n.ºs 2, 3 e 9	LFL	Prédios situados nas áreas de localização empresarial, efetuadas pelas respetivas sociedades gestoras e pelas empresas que nelas se instalarem. Vigora para os imóveis adquiridos e concluídos até 31/12/2014.	Temporária (período de 10 anos para os imóveis adquiridos e concluídos até 31/12/2014)	
	69.º, n.ºs 2 e 3	EBF			
	16.º, n.ºs 2, 3 e 9	LFL	Sujeitos passivos de IRC que exerçam, a título principal, uma atividade nos sectores agrícola, florestal, agroindustrial e turístico e ainda da indústria extrativa ou transformadora, com exceção dos sectores siderúrgico, da construção naval e das fibras sintéticas que efetuem, nos exercícios de 2013 a 2017, investimentos considerados relevantes, relativamente aos prédios da sua propriedade que constituam investimento relevante.	Temporária (Por um período até 10 anos)	
	23.º, n.º 1, al. b)	CFI			
Redução até 30% da taxa do imposto	16.º, n.ºs 2, 3 e 9	LFL	Operações de reabilitação urbana ou combate à desertificação, relativamente a imóveis situados em áreas territoriais delimitadas por deliberação da assembleia municipal	Temporária (5 anos com possibilidade de uma renovação por igual período de tempo)	
	112.º, n.º 6	CIMI			
Redução até 20% da taxa do imposto	16.º, n.ºs 2, 3 e 9	LFL	Prédios urbanos arrendados, situados em áreas territoriais delimitadas por deliberação da assembleia municipal		
	112.º, n.º 7	CIMI			
Redução de 50% a 100% da taxa de Imposto (a)	2.º, n.º 1	Lei n.º 63/2012 de 10 de dezembro	Prédios rústicos - Utilização das terras agrícolas, florestais e silvo pastoris – Dinamização da Bolsa de Terras	Temporária (Renovação anual por deliberação do órgão deliberativo sob proposta do órgão executivo municipal)	
Redução até 15 % da taxa do imposto	44.º-B, n.º1	EBF	Prédios urbanos com eficiência energética, mediante emissão de parecer vinculativo da câmara municipal		
Redução até 50 % da taxa do imposto	44.º-B, n.º3	EBF	Prédios rústicos integrados em áreas classificadas que proporcionem serviços de ecossistema não apropriáveis pelo mercado, desde que sejam reconhecidos como tal pelo Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P.", mediante emissão de parecer vinculativo da câmara municipal		
Redução da taxa do imposto até 10% por um dependente, até 15% dois dependentes e até 20% três dependentes (b)	112.º, n.º 13	CIMI	Prédios urbanos destinados a habitação própria e permanente do agregado familiar		

Fonte: Elaboração própria com base no Quadro de Sistematização e Isenções de Impostos Municipais extraído do site www.cm-leiria.pt (11/02/2016).

5.3.1.2 – Imposto Municipal sobre Transações Onerosas de Imóveis

Como já foi salientado no capítulo n.º 3 os municípios dispõem de um reduzido poder tributário em termos de IMT.

O CIMT não faculta aos municípios qualquer poder para modelar as taxas que são fixadas uniformemente pelo artigo 17.º, sendo elas progressivas e servem para a prossecução de uma política de redistributiva a cargo da Administração Central (Vasques, 2009: 120).

As isenções subjetivas deste imposto estão previstas no artigo 6.º do CIMT, que estipula que estão isentos de IMT os seguintes sujeitos:

- O Estado, as regiões autónomas, as autarquias locais e as associações e federações de municípios de direito público, bem com quaisquer dos seus serviços, estabelecimentos e organismos, ainda que personalizados (compreendidos os institutos públicos), que não tenham carácter empresarial;
- Os estados estrangeiros, pela aquisição de edifícios destinados exclusivamente à sede da respetiva missão diplomática ou consular ou à residência do chefe de missão ou do cônsul, bem como dos terrenos para a sua construção, desde que haja reciprocidade de tratamento;
- As pessoas coletivas de utilidade pública administrativa e de mera utilidade pública, quanto aos bens destinados, direta e imediatamente, à realização dos seus fins estatutários;
- As instituições particulares de solidariedade social e entidades a estas legalmente equiparadas, quanto aos bens destinados, direta e imediatamente, à realização dos seus fins estatutários;
- As pessoas coletivas religiosas, quanto à aquisição de bens para fins religiosos;
- As associações de cultura física, quanto à aquisição de bens destinados a instalações não utilizáveis normalmente em espetáculos com entradas pagas;
- Os museus, bibliotecas, escolas, institutos e associações de ensino e educação, de cultura científica, literária ou artística e de caridade, assistência ou beneficência, quanto à aquisição de bens destinados, direta e indiretamente, à realização dos seus fins estatutários.

No quadro n.º 37 efetua-se uma sistematização dos benefícios tributários municipais, em sede de IMT, por diploma legal (LFL, EBF, CFI, LBPC e CIMT) que carecem de aprovação da assembleia municipal ou parecer vinculativo da câmara municipal.

Quadro n.º 37 – Sistematização de Benefícios e Isenções em sede de IMT que carecem de aprovação da assembleia municipal ou parecer vinculativo da câmara municipal

Tipo de benefício	Artigo	Diploma Legal	Descrição	Tipo/Momento de Isenção	Cessação do Benefício
Isenção ou redução da taxa de imposto	16.º, n.ºs 2, 3 e 9	LFL	Projetos de investimentos em unidades produtivas realizado até 31/12/2020, de montante igual ou superior a € 3.000.000,00, que sejam relevantes para o desenvolvimento dos sectores considerados de interesse estratégico para a economia nacional e para a redução das assimetrias regionais, que induzam à criação de postos de trabalho e que contribuam para impulsionar a inovação tecnológica e a investigação científica nacional, relativamente aos prédios utilizados pela entidades na atividades desenvolvida no quadro do projeto de investimento.	Ato da transmissão	Em caso de cessação da atividade beneficiária, designadamente por transferência da sede e direção efetiva para fora do território português.
	16.º, n.º 1	CFI			
Isenção de Imposto	16.º, n.ºs 2, 3 e 9	LFL	Aquisição de prédios individualmente classificados como de interesse municipal, nos termos da legislação aplicável	Ato da transmissão	
	15.º, n.ºs 2 e 6 e 94.º, n.ºs 1 e 2	LBPC			
	6.º, al. g)	CIMT			
Isenção de Imposto	16.º, n.ºs 2, 3 e 9	LFL	Aquisição de prédios urbanos destinados a reabilitação urbanística desde que, no prazo de três anos a contar da data de aquisição, o adquirente inicie as respetivas obras.	Ato da transmissão	
	45.º, n.º 2	EBF			
Isenção de Imposto	16.º, n.ºs 2, 3 e 9	LFL	Aquisição de prédio urbano ou fração autónoma de prédio urbano destinado exclusivamente a habitação própria permanente, na primeira transmissão onerosa do prédio reabilitado, quando localizado na Área de Reabilitação Urbana.	Ato da transmissão	
	71.º, n.º 8	EBF			
Isenção de Imposto	6.º, n.º 3, al. h)	CIMT	As aquisições de bens situados nas regiões economicamente mais desfavorecidas, quando efetuadas por sociedades comerciais ou civis sob a forma comercial, que os destinem ao exercício, naquelas regiões, de atividades agrícolas ou industriais consideradas de superior interesse económico e social.	Ato da transmissão	
Isenção de Imposto	16.º, n.ºs 2, 3 e 9	LFL	Aquisição de imóveis por associações de cultura física, quando destinados a instalações não utilizáveis normalmente em espetáculos com entradas pagas	Ato da transmissão	
	6.º, n.º 3, al. i)	CIMT			
Isenção de Imposto	16.º, n.ºs 2, 3 e 9	LFL	Aquisição de prédios rústicos que se destinem à primeira instalação de jovens agricultores candidatos aos apoios previstos no Decreto-Lei n.º 81/1991, de 28 de fevereiro, ainda que operadas em épocas diferentes, até ao valor previsto no artigo 9.º, independentemente do valor sobre que incidiria o imposto ultrapassar aquele limite.	Ato da transmissão	
	6.º, n.º 3, al. j)	CIMT			
Isenção de Imposto	16.º, n.ºs 2, 3 e 9	LFL	Aquisições por museus, bibliotecas, escolas, entidades públicas empresariais responsáveis pela rede pública de escolas, institutos e associações de ensino e educação, de cultura científica, literária ou artística e de caridade, assistência ou beneficência, quanto aos bens destinados, direta ou indiretamente, à realização dos seus fins estatutários.	Ato da transmissão	
	6.º, n.º 3, al. l)	CIMT			

Isenção de Imposto	16.º, n.ºs 2, 3 e 9	LFL	Sujeitos passivos de IRC que exerçam, a título principal, uma atividade nos sectores agrícola, florestal, agroindustrial e turístico e ainda da indústria extrativa ou transformadora, com exceção dos sectores siderúrgico, da construção naval e das fibras sintéticas que efetuem, nos exercícios de 2013 a 2017, investimentos considerados relevantes, relativamente aos prédios da sua propriedade que constituam investimento relevante.	Ato da transmissão	
	23.º, n.º 1, al. c)	CFI			
Isenção de Imposto	69.º, n.ºs 1 e 3	EBF	Aquisições de imóveis situados nas áreas de localização empresarial, efetuadas pelas respetivas sociedades gestoras e pelas empresas que nelas se instalarem”. Essas isenções ficam dependentes de reconhecimento prévio do interesse municipal pelo órgão competente do município.	Ato da transmissão	

Fonte: Elaboração própria com base no Quadro de Sistematização e Isenções de Impostos Municipais extraído do site www.cm-leiria.pt (11/02/2016).

Adicionalmente, a 16.^a regra, do n.º 4, do artigo 12.º do CIMT ao referir “o valor dos bens adquiridos ao Estado, às Regiões Autónomas ou às autarquias locais, bem como o dos adquiridos mediante arrematação judicial ou administrativa, é o preço constante do ato ou do contrato”, permite uma redução substancial do valor a pagar, a título de IMT, pelos passivos de aquisições de prédios aos municípios, como por exemplo um lote de solo industrial.

5.3.1.3 – Imposto Único de Circulação

Como foi salientado no capítulo n.º 3 os municípios dispõem, neste tributo, de um reduzido poder tributário, pelo que a possível atribuição de benefícios fiscais / tributários está confinada ao CIUC, ao EBF e à legislação extravagante / avulsa.

O regime de isenção genérico está regulamentado no capítulo VI do CIUC, carecendo a obtenção do benefício tributário de um processo de reconhecimento obrigatório de isenção por parte da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo. A título exemplificativo pode-se referir que estão isentos do imposto os veículos da administração central, regional, local e das forças militares e militarizadas, bem como os veículos propriedade de corporações de bombeiros que se destinem ao combate ao fogo; as viaturas afetas ao serviço público e os veículos novos adquiridos para revenda ou aluguer.

Este imposto é apelidado de municipal, não o sendo efetivamente, pois os municípios apenas recebem a receita gerada sobre os veículos das categorias A, E, F e G e a 70% da componente relativa à cilindrada sobre os veículos da categoria B, conforme estipula os n.ºs 3 e 4 do artigo 3.º do CIUC, aprovado pela Lei n.º 22-A/2007, de 29 de junho.

Os municípios não possuem qualquer poder tributário de adaptação local do IUC, mas não custa adivinhar aqui uma das vias mais prováveis de evolução do nosso sistema de tributação local, atentos aos problemas de congestionamento que o tráfego automóvel gera nos grandes centros urbanos (Vasques, 2009: 121).

Esta receita visa apoiar os municípios nas despesas de reparações e conservação das vias públicas por onde circulam a generalidade das viaturas automóveis.

5.3.1.4 – Derrama Municipal

Como já foi referido no capítulo 4 os municípios, ao abrigo do n.º 1 do artigo 18.º da LFL, mediante aprovação das respetivas assembleias municipais têm a faculdade de lançar ou não a derrama municipal sobre o lucro tributável sujeito e não isento de imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas.

Caso seja deliberado o lançamento da derrama *deverá* ser fixada a taxa normal dentro do [0,01% - 1,50%] e o regime e âmbito de isenção. Adicionalmente, ao abrigo do n.º 4 do artigo 18.º da LFL, poderá ser fixada uma taxa reduzida dentro do [0,01% - 1,50%] para os sujeitos passivos com um volume de negócios no ano anterior que não ultrapasse € 150.000,00.

A monitorização efetuada às taxas fixadas pelos municípios no período de 2007 a 2014 permitenos a afirmar que na concessão do regime e âmbito de isenção, após fixação das taxas, foram consideradas as seguintes justificações:

- Sujeitos passivos com volume de negócios do ano anterior \leq € 300.000,00 e empresas que se fixem no Concelho no ano anterior;
- Sujeitos passivos com volume de negócios do ano anterior \leq € 150.000,00; Classificação de Atividades Económica (CAE) 471, 472, 474, 475, 476, 477, 478, 479, 561 e 563, exceto CAE 47111 e Sujeitos Passivos que tenham fixado no ano anterior a sua sede social no concelho, e que cumulativamente criem 5 postos de trabalho;
- Sujeitos passivos com CAE's 471, 472, 474, 475, 476, 477, 478, 479, 561 e 563 exceto CAE 47111;
- Sujeitos passivos com volume de negócios do ano anterior \leq € 250.000,00 e indicação de n.º de pessoas coletivas específicas;
- Sujeitos passivos com volume do ano anterior \leq € 150.000,00;
- Sujeitos passivos com volume do ano anterior \leq € 100.000,00;
- Sujeitos passivos com volume de negócios do ano anterior \leq € 75.000,00;
- Sujeitos passivos com volume de negócios do ano anterior \leq € 30.000,00;
- Sujeitos passivos com volume de negócios do ano anterior \leq € 20.000,00;
- Sujeitos passivos com volume de negócios do anterior \leq € 40.000,00, sujeitos passivos que se tenham fixado no concelho em 2014 e que tenham criado e mantido durante esse período, 5 ou mais postos de trabalho;
- Sujeitos passivos com volume de negócios do ano anterior \leq € 60.000,00 e sujeitos passivos que criem novos postos de trabalho;
- Novas empresas que fixem a sua sede social no concelho, que criem e mantenham 3 ou mais postos de trabalho e o seu volume de negócios anual não exceda € 300.000,00;

- Sujeitos passivos com sede social no concelho, que criem e mantenham postos de trabalho efetivos no período, nos seguintes termos: Micro 1 posto, pequena 3 postos e média 6 postos;
- Sujeitos passivos que se tenham constituído, instalado ou alterado a sede social para o concelho;
- Micro Pequenas Empresas com volume de negócios, no ano anterior, de < € 150.000,00;
- Entidades com residência fiscal / sede social no concelho;
- Sujeitos passivos que se instalaram no concelho e criaram de 3 ou mais postos de trabalho;
- Sujeitos passivo com lucro tributável < € 4.999,00;
- Sujeitos passivos que tenham fixado no ano anterior a sua sede social no concelho e que cumulativamente criem ou mantenham 3 ou mais postos de trabalho;
- Indicação de n.º de Pessoas Coletivas específicas.

Da análise às listagens anuais dos municípios que prescindiram de parte ou da totalidade da receita proveniente da derrama municipal é de salientar que são maioritariamente de pequena e média dimensão e que a concessão de isenção tem um carácter de estabilidade temporal.

A atual derrama municipal está a ser alvo de vários estudos e propostas de reforma. No âmbito da campanha às últimas eleições autárquicas (2013), o candidato à presidência da câmara municipal da capital portuguesa, Dr. António Costa, afirmou já ter solicitado o fim da derrama e respetiva compensação por uma parte da receita do IVA gerado no município. Espera-se que desempenhando agora as funções de Primeiro-ministro do Governo de Portugal, possa vir a concretizar a proposta de reforma que fez enquanto candidato autárquico.

5.3.2 – Impostos Indiretos Locais

5.3.2.1 – Encargos de Mais-valias ou Contribuições Especiais

Como já foi referido no capítulo n.º 4 a existência deste tributo no pacote de receitas tributárias municipais previstas na LFL carece de um maior acompanhamento conceptual e aprofundamento da informação estatística por parte da entidade que tutela o sector autárquico, a Direcção-Geral das Autarquias Locais, e da entidade que representa os municípios, Associação Nacional dos Municípios Portugueses, sob pena de não se reconhecer qualquer utilidade prática deste tributo municipal.

Os encargos de mais-valias integram-se no âmbito das contribuições especiais, sendo a opinião de Pinto (2014: 103) um conceito pouco desenvolvido na legislação e doutrina portuguesas.

Para Nabais (2007: 43) o encargo de mais-valias ou contribuição especial é uma receita de titularidade dos municípios e incide fundamentalmente sobre os prédios rústicos que, em virtude da “simples aprovação dos planos de urbanização” ou de “obras de urbanização” aumentam consideravelmente de valor e cuja taxa é de 50% dessas mais-valias.

A inexistência de uma entidade que recolha os montantes municipais dos benefícios tributários relacionados com Encargos de Mais-valias impossibilitou, em tempo útil, uma abordagem adequada.

5.3.2.2 – Taxas Municipais

Como já foi referido no capítulo n.º 4 pode afirmar-se que é neste tributo que os municípios têm maior poder tributário, por se tratar de uma receita própria decorrentes das prestações de serviços efetuadas diretamente pelas Autarquias Locais.

Contudo, o poder tributário está condicionado pelo princípio de precedência da lei habilitante e regulado pelo disposto nos regulamentos de taxas, compensações e receitas de cada município que deverão estar em conformidade com as disposições do RGTAL e do RJAL.

Pinto (2014: 66) considera que os municípios, ao abrigo do RJTAL, podem criar taxas, mas os poderes tributários estão substancialmente estrangidos, pois os regulamentos que estabelecem a criação dos tributos deverão ter necessariamente em consideração o princípio da precedência da lei, tendo-se de fundamentar obrigatoriamente numa lei prévia.

A título de exemplo o Regulamento e a Tabela de Taxas de Preços Municipais do Município de Coimbra dispõem do capítulo II epígrafado de Isenções e Reduções do pagamento de Taxas, composto pelo artigo 7.º de enquadramento, o artigo 8.º de isenções ou reduções, o artigo 9.º de desmaterialização de procedimentos e o artigo 10.º de procedimentos da isenção e redução, onde estão definidas as regras e o procedimento conducente à obtenção do benefício tributário, que se inicia preferencialmente com requerimento escrito apresentado por via eletrónica.

Considera-se por questões de equidade e respeito pela concorrência sã e leal, os benefícios tributários municipais, ao nível deste tributo, deveriam ser atribuídos às atividades principais das associações e não às atividades complementares, como sejam para construção de espaços (exemplo: bares) que posteriormente são concessionados a privados e têm utilização pública e livre, sem imposição de direitos de admissão a sócios.

A inexistência de uma entidade que recolha os montantes municipais dos benefícios tributários relacionados com as taxas impossibilitou, em tempo útil, uma abordagem adequada.

5.3.3. – Outros Tributos Locais

5.3.3.1 - Participação variável no Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares

Como foi referido no capítulo 4, os municípios têm direito a uma participação variável [0,00%; 5,00%] do IRS dos sujeitos passivos com domicílio fiscal no concelho.

A fixação ou não da taxa leva a que o contribuinte tenha ou não direito a uma redução da respetiva coleta de IRS, situação que configura uma maior ou menor poupança fiscal para os municípios (Valdez, 2014: 333).

Este benefício fiscal concretiza-se através da devolução que é efetuada na liquidação anual do IRS, onde o respetivo montante é abatido ao valor da coleta de imposto, levando o município a despendar menos recursos. Parece-nos evidente que um número significativo de municípios / contribuintes não têm qualquer perceção quantitativa desta medida fiscal, mesmo que já tenham dela beneficiada.

Temos constatado que os municípios do interior e ilhas do país têm utilizado esta medida fiscal para tentar reforçar a atração e a fixação das famílias nos seus territórios, enquanto os municípios do litoral aproveitam-na para devolver recursos que visam melhorar o poder de compra da população residente nas suas jurisdições.

5.4 – Estatísticas dos Benefícios Tributários Municipais

A monitorização rigorosa e permanente dos benefícios tributários municipais e correspondente divulgação torna-se fundamental por questões de equidade, transparência e equilíbrio das contas municipais e do Estado.

Na verdade a concessão de benefícios tributários municipais aos agentes económicos (famílias e empresas) tem virtualidades, mas comporta efeitos perniciosos. Para evitar a criação de favorecimentos de sujeitos passivos e distorções na concorrência a estratégia e política tributária municipal deverá suportar-se em estudos técnicos multidisciplinares.

Admitindo a competitividade tributária entre municípios é fundamental que cada autarquia disponha de informação o mais simétrica possível. Em busca dessa simetria procurou-se conhecer os valores dos benefícios tributários municipais concedidos por forma a elaborar-se um quadro síntese desses montantes por tipo de benefício fiscal e por natureza, dedução, ao rendimento ou à coleta; isenção, definitiva ou temporária, ou redução de taxa.

O objetivo não se concretizou por falta de dados, ainda que se tenha recorrido à DGCI - Direção-Geral dos Impostos, à DGAL – Direção-Geral das Autarquias Locais, à DGO – Direção-Geral do Orçamento, à Associação Nacional de Municípios Portugueses, à Ordem dos Economistas e à Ordem dos Contabilistas Certificados.

Tendo em conta que, de acordo com o disposto na alínea a) do artigo 15.º da LFL, os municípios de forma individualizada têm acesso, através do Portal das Finanças, aos valores,

tipos de isenções e dos prédios situados no seu concelho que beneficiam dessas isenções, temporárias e/ou permanentes, poder-se-á concluir como meta de concretização possível a sistematização desses dados. Havendo dados dessas isenções no quadro do IMI a nível nacional, poder aceder a toda ela permitirá produzir informação ao nível do montante de isenções de IMI em todo o território contribuindo para um maior controlo e clareza deste tipo de medidas tributárias.

Enquanto isso não acontece, procurámos a partir dos dados disponíveis sistematizar alguns desses por forma a produzir alguma informação relativa a benefícios fiscais municipais. Com base nas Contas Gerais do Estado dos anos de 2007 a 2014 foi possível determinar os montantes dos benefícios tributários da participação variável no IRS,¹ conforme quadro n.º 38.

**Quadro n.º 38 - Benefício Tributário da Participação Variável no IRS
no período de 2007 a 2014**

Unidade: € 1.000,00

Ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Valor	0	0	19.608	16.901	16.610	10.725	10.492	49.986

Fonte: Elaboração com base na informação financeira disponível em www.dgo.pt e na Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro.

O valor anual deste benefício tributário disparou no ano de 2014 pela estreia do município da Lisboa na devolução de € 28.356.959.

Entretanto, o propósito não concretizado ao nível dos benefícios municipais por ausência de dados é perfeitamente alcançável ao nível de benefícios estaduais. Ao nível do poder central a Autoridade Tributária divulga os montantes e as entidades beneficiárias por tipo de benefício fiscal, através do Portal das Finanças com acesso generalizado e público, pelo que se torna possível sistematizar os valores concedidos, por tipo de benefício fiscal estadual.

Na impossibilidade de podermos apresentar uma sistematização de benefícios municipais fizemo-lo para os benefícios estaduais, para o período de 2011 a 2014, na certeza de que se o conseguíssemos fazer para os benefícios municipais, se obteríamos informação interessante para perceber a dimensão em termos monetários e amplitude em termos de base fiscal.

Apresentam-se no quadro n.º 39 os valores sistematizados dos benefícios estaduais:

¹ A Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, estabeleceu um regime transitório que definiu para os anos de 2007 e 2008 a taxa única de 5%.

Quadro n.º 39 – Valores agregados por tipo de benefício fiscal estadual de 2011 a 2014

	Tipo de benefício	2011	2012	2013	2014
Deduções ao Rendimento	Transmissibilidade dos prejuízos fiscais (art.º 15.º do CIRC)	0,00	131.007,61	193.485,84	163.468,75
	Transmissibilidade dos prejuízos fiscais (art.º 75.º do CIRC)	0,00	874.209,70	603.929,27	5.310.363,19
	Majoração à criação de emprego (art.º 19.º do EBF)	40.841.635,40	39.722.488,53	39.451.290,62	36.967.291,43
	Majorações aplicadas aos benefícios fiscais à interioridade [art.º 43.º, n.º 1, alíneas c) e d) do EBF]	2.340.895,78	0,00	0,00	0,00
	Eliminação da dupla tributação económica dos lucros distribuídos por sociedades residentes nos PALOP e Timor Leste (art.º 42.º do EBF)	2.112.169,72	20.029.973,39	4.145.870,54	0,00
	Majorações aplicadas aos donativos previstos nos artigos 62.º e 65.º do EBF e nos termos do estatuto do mecenato científico (Lei n.º 26/2004, de 8 de julho)	18.836.042,42	21.120.632,84	23.062.014,87	23.009.342,52
	Majoração quotizações empresariais (art.º 44.º do CIRC)	2.932.650,36	3.014.866,69	3.169.345,06	3.037.214,60
	Majoração aplicada aos gastos suportados com a aquisição, em território Português, de combustíveis para abastecimento de veículos (art.º 70.º, n.º 4 do EBF)	6.338.621,71	6.706.769,89	0,00	0,00
	Majoração dos gastos relativos a creches, lactários e jardins-de-infância (art.º 43.º, n.º 9 do CIRC)	1.197.490,42	382.853,49	541.771,37	661.442,59
	Outros	684.355,26	3.662.978,01	1.752.514,54	3.875.763,61
	Subtotal das Deduções ao Rendimento	75.283.861,08	95.645.780,14	72.920.222,11	73.024.886,69
Deduções à Coleta	Grandes projetos de investimento (art.º 41.º, n.º 1 do EBF)	24.368.064,13	40.053.793,34	40.994.278,48	29.519.500,75
	Projetos de investimento à internacionalização (art.º 41, n.º 4 do EBF)	672.862,76	1.456.520,03	399.698,06	939.738,74
	SIFIDE - Sistema de incentivos fiscais em investigação e desenvolvimento empresarial (Lei n.º 40/2005, de 3 de agosto) e SIFIDE II (art.º 133 da Lei 55-A/2010 de 31 de dezembro)	80.791.812,30	79.440.086,93	81.776.418,42	85.073.305,56
	Regime fiscal de apoio ao investimento (Lei n.º 10/2009, de 10 de março)	32.366.870,18	34.457.698,19	75.740.856,22	118.713.446,22
	Crédito fiscal extraordinário ao investimento (Lei n.º 49/2013, de 16 de julho)	0,00	0,00	221.185.288,90	62.482.771,47
	Entidades licenciadas na Zona Franca da Madeira (Art.º 35, n.º 6 do e Art.º 36, n.º 5 do EBF)	0,00	0,00	2.686.625,65	16.094.532,38
	Outros	6.956.310,23	8.677.377,47	2.636.599,91	50.620.537,34
	Subtotal das Deduções à Coleta	145.155.919,60	164.085.475,96	425.419.765,64	363.443.832,46
Isenções Definitivas	Pessoas coletivas de utilidade pública e de solidariedade social (art.º 10.º do CIRC)	96.311.165,60	160.911.978,91	147.719.413,66	127.602.823,41
	Atividades culturais, recreativas e desportivas (art.º 11.º do CIRC)	4.772.274,47	3.647.219,75	15.059.891,95	14.592.165,41
	Cooperativas (estatuto fiscal cooperativo - Lei n.º 85/98 de 16 de dezembro)	5.303.604,69	7.783.736,64	8.343.296,61	8.821.896,49
	Zona Franca da Madeira e da Ilha de Santa Maria (art.º 33.º, n.º 1 do EBF)	813.985.870,08	0,00	0,00	0,00
	Fundos de pensões e equiparáveis (art.º 16.º, n.º 1 do EBF) e outros fundos isentos definitivamente	0,00	0,00	54.857.873,94	198.505.153,41
	Outros	23.153.786,32	64.948.954,58	49.910.035,33	32.302.283,28
	Subtotal das Isenções Definitivas	943.526.701,15	237.291.889,88	275.890.511,49	381.824.322,00
Isenções	SGPS, Empresas de Capital de Risco (SCR) e Investidores de Capital de Risco (ICR) (art.º 32.º do EBF)	0,00	222.723.373,65	87.346.788,01	0,00
	Entidades gestoras de sistemas integrados de gestão de fluxos específicos de resíduos (art.º 53.º do EBF)	133.207,13	1.050.135,72	1.765.963,16	1.074.817,65
	Associações públicas, confederações, associações sindicais e patronais (art.º 55.º do EBF)	762.179,39	1.829.626,68	4.393.506,01	4.406.907,62
	Baldios e comunidades locais (art.º 59.º, do EBF)	69.489,33	159.521,84	379.347,96	604.698,37
	Outros	25.789,31	570.203,72	1.003.424,10	283.820,28
	Subtotal das Isenções Temporárias	990.665,16	226.332.861,61	94.889.029,24	6.370.243,92
	Subtotal das Isenções	944.517.366,31	237.518.751,49	276.879.540,73	388.194.565,92
Redução da taxa	Benefícios fiscais à interioridade (art.º 43.º do EBF)	69.794.149,53	14.090.272,31	10.027.634,29	4.952.850,70
	Estatuto Fiscal Cooperativo (art.º 7.º, n.º 3.º da Lei n.º 85/98, de 16 de dezembro)	2.772.824,26	0,00	0,00	0,00
	Entidades licenciadas na Zona Franca da Madeira (art.º 35.º do EBF)	1.430.967,55	0,00	0,00	0,00
	Entidades licenciadas na Zona Franca da Madeira (art.º 36.º do EBF)	6.723.442,03	159.189.965,70	165.366.240,84	201.829.510,56
	Outros	1.670.188,75	33.571,62	0,00	0,00
	Subtotal dos Regimes de Redução de Taxa	82.391.572,13	173.313.809,63	175.393.875,13	206.782.361,26
D.	Resultado da liquidação (art.º 92.º CIRC)	0	0	0	623,23
	Subtotal da Dedução à Matéria Coletável	0,00	0,00	0,00	623,23
	TOTAL DE BENEFÍCIOS	1.247.348.719,12	896.669.817,21	1.044.513.403,61	1.031.446.269,56
	Resultado da liquidação (art.º 92.º CIRC)	10.153.700,66	8.728.328,26	2.499.482,19	3.683.591,33
	TOTAL DE BENEFÍCIOS CORRIGIDO	1.237.195.018,46	887.941.488,95	1.042.013.921,42	1.027.762.678,23

Fonte: Elaboração própria com base nas informações extraídas de www.portaldasfinancas.gov.pt

5.5 – Síntese

Comprovámos a pulverização de diplomas onde se encontram previstos benefícios tributários estaduais e municipais, que conjugada com legislação inoperacional e em permanente mutuação, leva a que boa parte dos incentivos / benefícios passe completamente despercebida à generalidade dos destinatários: famílias e empresas.

Confirmámos a natureza bastante embrionária de estudos ou investigações sobre os poderes tributários negativos dos municípios portugueses, pois a bibliografia disponível sobre a temática é escassa ao contrário do enfoque conferido à análise ao poder tributário positivo relacionado com as receitas efetivas que é bastante abrangente e diversificado.

À semelhança do Anuário dos Municípios Portugueses, editado pela Ordem dos Contabilistas Certificados, considera-se fundamental que surjam estudos e serviços públicos especializados que efetuem a monitorização da administração e estatísticas dos benefícios tributários municipais, para conhecimento concreto e real desta realidade, pois os municípios renunciam da arrecadação de parte significativa das suas receitas potenciais e os munícipes pretendem conhecer os efeitos práticos dessas medidas tributárias porque são chamados a maiores prestações financeiras para compensar a quebra das receitas potenciais.

É indispensável, por questões de transparência e equidade entre munícipes e empresas, que existam normas orientadoras ou regulamentos que definam de forma clara e transparente os critérios para a concessão dos benefícios / incentivos tributários municipais e que estejam disponíveis permanentemente para consulta nos locais de atendimento público e no sítio oficial de cada município na internet.

Para síntese deste capítulo transcreve-se a opinião de Azevedo (2007: 30) *“Podemos concluir que os benefícios fiscais são concedidos, por um lado, para alterar o comportamento dos agentes económicos e, por outro, para aumentar a competitividade da economia, uma vez que são diminuídos os encargos tributários para os sujeitos passivos, embora, em algumas situações, tal signifique uma diminuição bastante significativa da receita que o Estado obteria se não fossem concedidos os mencionados benefícios fiscais”* e naturalmente dos municípios.

PARTE II

ANÁLISE EMPÍRICA

Capítulo n.º 6 – Análise Empírica

6.1 - Breve Enquadramento

Desde a ideia inicial por se tratar de um projeto aplicado de natureza económica/financeira considerou-se vital a realização de uma análise empírica, através da qual se procurará perceber se os municípios portugueses efetuam “*Gestão Fiscal*” e se têm plena consciência, apesar da aparente reduzida autonomia fiscal, de que dispõem, ainda, assim de alguns instrumentos que lhe permitem alguma flexibilidade no âmbito dos impostos locais.

Como já foi referido nos capítulos precedentes, a autonomia e a competitividade tributária dependem dos tributos sobre os quais os municípios têm alguma liberdade de decisão na fixação de taxas de impostos, designadamente no IMI (a base fiscal é formada pelas habitações ocupadas pelas famílias e edifícios empresariais/ comerciais/ serviços), na Derrama Municipal (a base fiscal é o lucro tributável dos estabelecimentos de empresas localizadas no município) e na Participação Variável no IRS (a base fiscal é o rendimento das famílias residentes), bem como dos poderes de concessão de benefícios fiscais e, ainda, de criação de taxas nos termos do RGTAL (conforme disposto no Capítulo n.º I (Receitas dos municípios), artigos 14.º a 22.º da Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais).

Foram precisamente os poderes tributários acima referidos que estiveram na base da conceção do questionário referido no subponto 6.2 e que foi aplicado a todo o universo autárquico para que os resultados daí decorrentes em conjugação com dados estatísticos retirados de diversas fontes permitissem a construção de uma base de dados capaz de suportar um modelo empírico para a concretização do objetivo de averiguar se os municípios utilizam técnicas ou estratégia de gestão fiscal.

A investigação desenvolvida alicerçou-se numa metodologia quantitativa que permitiu recolher a informação numérica e dados estatísticos de forma sistemática, visando o alcance dos objetivos definidos e a recusa ou confirmação das hipóteses formuladas.

6.2 – Base de Dados

A análise empírica suportou-se na análise e tratamento estatístico de dados de natureza primária recolhida através do questionário (anexo I) e de dados de natureza secundária recolhidos da Autoridade Tributária e Aduaneira, da Associação de Famílias Numerosas, da Direção-Geral das Autarquias Locais, da Direção-Geral do Orçamento, do Tribunal de Contas, do Fundo de

Apoio Municipal e do Instituto Nacional de Estatística, IP. Desta sùmula construiu-se uma base de dados seccional, reportada ao ano de 2014, e relativa a 112 municùpios, os que responderam aos questionários.

O questionário procurava avaliar a existência (ou não) da prática de “*Gestão Fiscal*” pelos municùpios portugueses, em função da operacionalização dos mecanismos tributários ao seu dispor (benefícios/isenções e majoração/minorações das taxas dos impostos), conferidos em sede de CIMI e da LFL (Derrama Municipal e na Participação Variável no IRS) e Taxas Municipais e, concomitantemente, indagar sobre o conhecimento do impacto financeiro dos mesmos em termos dos orçamentos municipais. A pertinência e atualidade das temáticas abordadas justificaram a abrangência nacional da sua aplicação, ainda que o risco de obtenção de um baixo nível de respostas por parte dos municùpios tivesse sido ponderado.

6.2.1 – Conceção

Sousa e Baptista (2014: 102) consideram que a conceção dos instrumentos de recolha de informação é uma fase fundamental, pois influencia a pesquisa de campo, concorrendo para a recolha de informações que devem ser fiáveis e credíveis para que a comunidade científica lhe atribua validade e reconhecimento.

Face à natureza da população do estudo empírico, entendeu-se que um questionário com respostas de tipo fechado era o instrumento de investigação mais adequado para a recolha de dados primários.

O questionário utilizado é integralmente original e foi preparado especificamente para recolher informação que servisse para complementar os dados estatísticos de natureza secundária recolhidos previamente em diversas fontes documentais.

Na primeira página do questionário foi explicitada a finalidade da preparação e administração do questionário, as instruções de preenchimento e garantida a confidencialidade e rigor de tratamento dos dados a recolher.

A versão final do questionário é composta de seis páginas, resultando de longo e árduo processo de conceção, desenvolvimento e validação decorrente da realização da fase do pré-teste.

6.2.2 – Realização do Pré-teste

O pré-teste ao questionário alicerça-se numa lista de verificações efetuadas, de forma a confirmar se é aplicável e poderá obter o êxito nas respostas às questões colocadas pelo investigador (Sousa e Baptista, 2014: 100).

A validação do questionário decorreu na segunda semana de dezembro de 2015, junto de seis municípios portugueses (um de grande dimensão, dois de média dimensão e três de pequena dimensão) que expressaram opiniões e sugestões sobre o interesse das temáticas abordadas, a compreensão do conteúdo e da linguagem adotada, a extensão, a coerência e a fiabilidade do documento, e o tempo necessário para o seu preenchimento.

Esta fase permitiu estimar que o período de preenchimento do questionário fosse de 20 a 30 minutos.

6.2.3 – Período de Administração

Num processo de investigação científica a recolha de dados é uma das fases mais demoradas e envolve um forte grau de dependência face a entidades terceiras, que podem decidir não colaborar, impedir, complicar ou retardar a disponibilização da informação e influenciar a sua qualidade (Neves e Guerra, 2015: 80).

Para se tentar maximizar a taxa de adesão foram utilizadas diversas técnicas/estratégias: (a) Demonstrar o pioneirismo do projeto à luz do atual regime jurídico de finanças locais; (b) Disponibilizar, após discussão pública, a publicação do trabalho em formato de papel ou digital a todos os municípios respondentes; (c) Apelar à participação generalizada dos municípios em matérias do seu interesse; (d) Conferir idêntica importância a cada município, sem qualquer diferenciação positiva ou negativa; (e) Estabelecer três fases de resposta, definindo-se o período de administração do questionário de 18/05/2015 a 31/01/2016, da seguinte forma: 1.^a fase: De 18/12/2015 a 08/01/2016, 2.^a fase: 09/01/2016 a 22/01/2016 e 3.^a fase: De 23/01/2016 a 31/01/2016; e (f) Dirigir a mensagem da 2.^a e última insistência diretamente e de forma personalizada para o endereço eletrónico do presidente da Câmara Municipal ou Gabinete de Apoio à Presidência.

Inicialmente, o questionário foi enviado através de mensagem eletrónica para os endereços constantes da listagem de contactos extraída do portal da Internet da Direcção-Geral das Autarquias Locais. Para suprimir o problema associado à devolução de diversas mensagens com indicação de endereço inválido, foram obtidos contactos alternativos nos sítios institucionais na internet dos municípios.

6.2.4 - Adesão ao Questionário

Como resultado da administração do questionário foram obtidas 112 respostas válidas, representando a amostra uma taxa de adesão de 36,4%, abrangendo 53,6% da população portuguesa. A totalidade dos questionários recebidos está guardada em segurança em suporte de papel e em formato digital.

As taxas de resposta por distrito, Portugal continental e região autónoma encontram-se descritas no quadro n.º 40.

Quadro n.º 40 – Taxa de resposta dos municípios por distrito / região autónoma

Distrito	N.º Total de Municípios	N.º total de respostas recebidas	N.º de respostas efetivas	% respostas efetivas
Aveiro	19	5	5	26,3%
Beja	14	4	4	28,6%
Braga	14	6	6	42,9%
Bragança	12	5	5	41,7%
Castelo Branco	11	7	7	63,6%
Coimbra	17	4	4	23,5%
Évora	14	2	2	14,3%
Faro	16	9	9	56,3%
Guarda	14	6	6	42,9%
Leiria	16	4	4	25,0%
Lisboa	16	8	8	50,0%
Portalegre	15	5	5	33,3%
Porto	18	7	7	38,9%
Santarém	21	6	6	28,6%
Setúbal	13	6	6	46,2%
Viana do Castelo	10	1	1	10,0%
Vila Real	14	5	5	35,7%
Viseu	14	8	8	57,1%
Portugal Continental	278	98	98	35,3%
RA Açores	19	11	11	57,9%
RA Madeira	11	3	3	27,3%
Total Nacional	308	112	112	36,4%

Fonte: Elaboração própria.

Dos números ressalta a evidência de que foram recebidas respostas de todo o país, não se circunscrevendo a jurisdições territoriais específicas.

Pode-se observar, ainda, nos quadros n.ºs 41 e 42, as taxas de resposta por municípios tendo em conta a dimensão populacional: pequena, média e grande e a dimensão localização: litoral, interior e regiões autónomas / ilhas.

Quadro n.º 41 – Taxa de resposta efetiva por tipo de dimensão² dos municípios e região geográfica

Dimensão	Pequeno ≤ 20.000,00 habitantes			Médio > 20.000,00 a ≤ 100.000,00 habitantes			Grande > 100.000,00 habitantes		
	Total	Resposta	%	Total	Resposta	%	Total	Resposta	%
Região A. Açores	15	8	53,3%	4	3	75,0%	0	0	0,0%
Região A. Madeira	7	2	28,6%	3	0	0,0%	1	1	100,0%
Portugal Continental	159	48	30,2%	96	32	33,3%	23	18	78,3%
Total Nacional	181	58	32,0%	103	35	34,0%	24	19	79,2%

Fonte: Elaboração própria com base no XV Recenseamento Geral da População Portuguesa de 2011.

Pode-se constatar que a taxa de adesão aos questionários pelos municípios de grande dimensão é de 79,2% conseguindo-se uma representatividade na amostra (17%) bem acima da representatividade desses municípios na população (6,2%). Este número suscita prudência face aos resultados que se venham a apurar.

Quadro n.º 42 – Taxa de resposta efetiva por tipo de localização³ dos municípios

Dimensão	Total	Respostas efetivas	%
Litoral	140	50	35,7%
Interior	138	48	34,8%
Ilhas / Regiões Autónomas	30	14	46,7%
Total Nacional	308	112	36,4%

Fonte: Elaboração própria.

Já a adesão dos municípios analisada em função da localização apresenta-se mais equilibrada, e coincidente com a taxa agregada de adesão (36,4%), no entanto a taxa de adesão dos municípios das ilhas/regiões autónomas destaca-se.

Considera-se ter existido uma boa adesão à administração do questionário em termos de números absolutos e relativos, por dimensão e por localização dos municípios respondentes. É de salientar que as respostas dos municípios foram efetuadas sem qualquer reserva ou condicionante, à exceção de um município que exigiu a disponibilização prévia de declaração de frequência do mestrado por parte do autor do trabalho.

² A presente categorização dos municípios em três dimensões: pequeno, médios e grandes, tem por base os Anuários Financeiros dos Municípios Portugueses, Carvalho *et al.* (2014: 21), editados pela Ordem dos Contabilistas Certificados.

³ Esta tipologia segue Veiga *et al.* (2015: 32), que definiram três grupos de municípios: 1) Litoral (municípios pertencentes a distritos do litoral continental); 2) Interior (de distritos sem mar); e 3) Ilhas / regiões autónomas (municípios das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores).

O valor da taxa de adesão ao questionário de preenchimento voluntário e sem penalização legal ter ficado acima dos 36% é de registar, podendo estar relacionado com: a) O facto de os municípios reconhecerem o pioneirismo do trabalho à luz do atual regime de financiamento das autarquias locais; b) A pertinência e atualidade das temáticas abordadas; e c) A oportunidade para dar voz às suas opiniões e acreditarem na sua valorização pelo meio académico, pelo legislador e pelos futuros leitores (estudantes, técnicos da administração local, regional e central e cidadãos em geral).

Não pondo em causa ou comprometendo a salvaguarda da confidencialidade da informação específica de cada município, considera-se de elementar justiça que sejam indicados os nomes dos municípios que responderam voluntariamente ao questionário, permitindo viabilizar a análise empírica e o avanço do conhecimento científico numa área insuficientemente desenvolvida em Portugal.

Os 112 municípios respondentes foram os seguintes: Abrantes, Albufeira, Alcoutim, Almada, Alter do Chão, Alvito, Alzejur, Amarante, Angra do Heroísmo, Arganil, Arronches, Barcelos, Batalha, Boticas, Braga, Bragança, Cadaval, Campo Maior, Carregal do Sal, Castanheira de Pêra, Castelo Branco, Castelo de Paiva, Castro Marim, Celorico da Beira, Cinfães, Coimbra, Constância, Covilhã, Chaves, Cuba, Elvas, Estarreja, Estremoz, Évora, Fafe, Ferreira do Zêzere, Figueira da Foz, Fornos de Algodres, Freixo Espada à Cinta, Funchal, Fundão, Gondomar, Gouveia, Grândola, Guimarães, Idanha-a-Nova, Lages das Flores, Lagoa (Açores), Lagos, Lamego, Leiria, Lisboa, Loures, Macedo de Cavaleiros, Madalena do Pico, Mafra, Maia, Manteigas, Matosinhos, Moura, Nelas, Nordeste, Mértola, Mesão Frio, Odivelas, Oeiras, Oleiros, Oliveira do Bairro, Oliveira do Hospital, Ovar, Palmela, Paredes, Penamacor, Peniche, Pinhel, Ponta do Sol, Ponte da Barca, Portalegre, Portimão, Porto, Praia da Vitória, Ribeira Grande (Açores), Rio Maior, Sabugal, Salvaterra de Magos, Santa Comba Dão, Santa Marta de Penaguião, São Brás de Alportel, São Pedro do Sul, São Roque do Pico, São Vicente, Santa Cruz da Graciosa, Seixal, Sever do Vouga, Sertão, Silves, Sines, Sintra, Sesimbra, Terras de Bouro, Tomar, Valongo, Velas (Açores), Vila do Bispo, Vila do Porto, Vila Flor, Vila Franca de Xira, Vila Nova de Famalicão, Vila Nova de Paiva, Vila Pouca de Aguiar, Vimioso e Viseu.

6.3 - Variáveis

A partir dos questionários e de dados-recolhidos a partir da Autoridade Tributária e Aduaneira, da Direcção-Geral das Autarquias Locais, da Direcção-Geral do Orçamento, do Tribunal de Contas, do Fundo de Apoio Municipal e do Instituto Nacional de Estatística, escolheram-se variáveis como: (1) *reeleição*; (2) *PAEL*; (3) *Paridade de Poder de Compra*; (4) *nº de municípios vizinhos*; (5) *taxa de IMI*; (6) *taxa reduzida da derrama* e (7) *dimensão do município*. E, ainda, a variável (8) *Gestão Fiscal*, como variável endógena.

(1) A reeleição (**Componente política**)

A variável *reeleição* (CP_{mi}) no município i , é assumida como uma variável binária (variável *dummy*), toma o valor 1 quando a força política/partido político é reeleito e o valor zero nos restantes casos.

$$CP_{mi} = \begin{cases} 1, & \text{se reeleita a força política/partido político} \\ 0, & \text{se não reeleita a força política/partido político} \end{cases}$$

O eleitoralismo subjacente à reeleição da força/partido político permite esperar que o coeficiente estimado para a variável CP_{mi} venha negativo, traduzindo o que intuitivamente se percebe, mais eleitoralismo menos espaço para utilizar os mecanismos fiscais para promover a eficácia da gestão fiscal.

(2) O PAEL (**Compromissos financeiros**)

A variável *PAEL* (CF_{mi}) no município i é assumida como uma variável binária (variável *dummy*), toma o valor 1 quando o município se encontra abrangido pelo Programa de Apoio à Economia Local e pelo Fundo de Apoio Municipal, e o valor zero caso contrário.

$$CF_{mi} = \begin{cases} 1, & \text{se município com PAEL/FAM} \\ 0, & \text{se município sem PAEL/FAM} \end{cases}$$

Dado que os municípios abrangidos por esses programas / contratos ficam obrigados a fixar as taxas máximas no quadro do IMI, é esperado por isso um coeficiente estimado de sinal negativo

o que significa menor predisposição para o município recorrer a mecanismos fiscais no quadro do CIMI, CIRC e LFL para uma maior eficácia da respetiva receita fiscal.

(3) *A Paridade de Poder de Compra* no município i , PPC_{mi} (**Base Fiscal**)

A variável PPC_{mi} definida sobre uma base *per capita*, é um índice que reflete a capacidade relativa da base fiscal. Para o mesmo número de contribuintes, quando o índice de *Paridade de Poder de Compra* aumenta, a base fiscal aumenta e a tendência para o abaixamento de taxas de imposto é maior, esperando-se uma maior predisposição para o município utilizar os mecanismos fiscais disponíveis em sede de CIMI, CIRC e LFL para uma gestão mais eficaz dos recursos fiscais. Espera-se por isso um coeficiente estimado de sinal positivo.

O valor da variável da *Paridade de Poder de Compra* é medido em valor percentual %.

(4) *O nº de municípios vizinhos* (Viz_{mi}) (**Componente espacial**)

A variável Viz_{mi} mede o número de municípios que partilham fronteiras territoriais com o município observado. Esta variável vai ser utilizada como uma *proxy* para avaliar a interação estratégica entre municípios. De acordo com Salmon (1987) num contexto de informação incompleta os munícipes avaliam a qualidade das decisões do autarca comparando o nível de impostos com o da região vizinha. Assim, se o autarca sobe impostos essa decisão será melhor percebida caso as jurisdições vizinhas também o tenham feito, caso contrário o autarca será penalizado no acto eleitoral. Por sua vez, reduções nos impostos locais colocam elevada pressão política sobre os executivos locais para conseguirem fazer o mesmo que os outros, caso contrário serão observados como maus políticos. Neste contexto o efeito “*yardstick competition*” seria percebido como um coeficiente estimado de sinal positivo.

O valor da variável *nº de municípios vizinhos* é medido em números cardinais.

(5) *A taxa de IMI* ($tIMI_{mi}$) aplicada em cada município no ano 2014, espera-se que o coeficiente estimado para esta variável seja negativo, já que é suposto que uma taxa mais baixa de IMI seja o resultado de uma gestão fiscal mais eficaz.

O valor da variável *taxa de IMI* é medido em valor percentual %.

(6) *A taxa reduzida da derrama* ($tDerr_{mi}$) aplicada em cada município no ano 2014, espera-se que o coeficiente estimado para esta variável seja positivo, já que decorrendo esta taxa da prerrogativa dos municípios poderem fixar anualmente uma taxa reduzida para pequenas e médias empresas cujo volume de negócios não tenha ultrapassado os 150.000 euros, então essa

disposição poder sinalizar estar-se na presença de uma gestão fiscal mais eficaz por parte do município.

O valor da variável *taxa reduzida da derrama* é medido em valor percentual %.

(7) *A dimensão do município ($\ln Pop_{mi}$)* expressa a partir da população de cada município, com esta variável pretende-se perceber o efeito da dimensão do município na probabilidade desse município estar a utilizar mecanismos de gestão fiscal. O efeito esperado é positivo. A variável foi logaritmizada para evitar a concentração de casos nos baixos valores populacionais, e para evitar problemas de heterocedasticidade.

(8) *Gestão Fiscal (GF_{mi})* identifica a capacidade do município fazer uso dos mecanismos disponibilizados em sede do CIMI, CIRC e LFL, para exercer uma política fiscal mais competitiva no quadro das suas competências. Esta variável foi construída a partir das seguintes respostas ao questionário:⁴

- a) Existência de um Serviço Interno específico e vocacionado para proceder ao acompanhamento das matérias do IMI no âmbito disposições legais que estão previstas no CIMI, no EBF e na legislação extravagante / avulsa (questão 1.1);
- b) Identificação e majoração de prédios urbanos devolutos há mais de um ano (questão 1.3);
- c) Definição de áreas territoriais e utilização da minoração da taxa de IMI dos prédios urbanos que as integram e que sejam objeto de operações de reabilitação urbana ou de combate à desertificação (questão 1.5);
- d) Definição de áreas territoriais e utilização da minoração da taxa de IMI dos prédios urbanos que as integram e que estejam arrendados (questão 1.8);
- e) Identificação de prédios urbanos em ruínas ou bastante degradados que façam perigar a segurança de pessoas e bens e utilização da majoração da taxa de IMI (questão 1.11);
- f) Identificação de prédios rústicos em situação de abandono e utilização da majoração da taxa de IMI (questão 1.14);
- g) Identificação de prédios urbanos classificados como interesse público, de valor municipal ou património cultural e utilização da minoração da taxa de IMI (questão 1.17);
- h) Identificação dos prédios urbanos destinados a habitação própria e permanente do agregado familiar e minoração da taxa de IMI em função do número de dependentes (questão 1.20);

⁴ O tratamento estatístico destas respostas é apresentado em anexo (anexo II).

- i) Recenseamento das decisões tributárias municipais referentes à isenção genérica da derrama e/ou o lançamento da taxa reduzida para os sujeitos passivos cujo volume de negócios no ano anterior seja inferior a 150.000,00 euros (questão 2.1);
- j) Recenseamento das decisões tributárias municipais sobre renúncia total ou parcial da participação variável de IRS (questão 3.1);
- l) Recenseamento das decisões tributárias municipais e dos montantes não cobrados a título de taxas municipais devido às isenções objetivas e subjetivas previstas nos regulamentos municipais (questão 4.1);
- m) Recenseamento da atribuição de benefícios tributários municipais destinados a incentivar a revitalização urbana e a atração dos centros históricos; o fomento da criação e desenvolvimento de unidades económicas; e a captação de investimento endógeno e exógeno (questão 5.1);
- n) Recenseamento da existência de regulamentos ou normas orientadoras para atribuição de benefícios tributários municipais evitando a concessão casuística (questão 5.2);
- o) Recenseamento e monitorização permanente dos processos, dos valores e dos tipos de benefícios tributários municipais em vigor (questão 5.3);
- p) Identificar o nível de publicitação do nome das entidades beneficiárias de benefícios tributários municipais, do número de postos de trabalho gerados, da tipologia das isenções e dos respetivos quantitativos (questões 4.3 e 5.4);
- q) Conhecer o nível de permanência nas jurisdições territoriais das entidades beneficiárias depois de terminado o período onde usufruíram de benefícios tributários municipais (questão 5.5);
- r) Conhecer o nível da atividade económica desenvolvida nas jurisdições territoriais pelas entidades beneficiárias depois de terminado o período onde usufruíram de benefícios tributários municipais (questão 5.6);
- s) Conhecer as razões subjacentes à saída das jurisdições territoriais das entidades beneficiárias depois de terminado o período onde usufruíram de benefícios tributários municipais (questão 5.7);

Para cada município obteve-se a média das respostas a essas questões, assumindo que as respostas afirmativas tomavam o valor 1 e as negativas o valor 0. O valor médio desta média de respostas às questões nos 112 municípios serviu de limiar para que finalmente se obtivesse a variável GF_{mi} , considerada uma variável latente, uma variável binária (variável *dummy*).

$$GF_{mi} = \begin{cases} 1, & \text{se } \left(\sum_{i=1}^{112} \text{Respostas} / 112 \right) \geq 0,36 \\ 0, & \text{se } \left(\sum_{i=1}^{112} \text{Respostas} / 112 \right) < 0,36 \end{cases}$$

Feita a apresentação das variáveis e do que elas significam passar-se-á visualização das estatísticas descritivas das mesmas, conforme quadro n.º 43.

Quadro n.º 43 – Estatísticas descritivas

Variável	Obs	Média	Desvio Padrão	Min	Max
CP_{mi}	112	0,6428571	0,481311	0	1
CF_{mi}	112	0,2232143	0,4182723	0	1
PPC_{mi}	112	0,8371295	0,2316433	0,5654	2,0791
Viz_{mi}	112	1,696429	1,279353	0	6
$tIMI_{mi}$	112	0,0037567	0,0007042	0,003	0,005
$tDerr_{mi}$	112	0,0020848	0,0039077	0	0,014
$lnPop_{mi}$	112	9,964957	1,318538	7,315884	13,21354
GF_{mi}	112	0,4642857	0,5009643	0	1

Fonte: Elaboração própria.

6.4 - Modelo Empírico

Caso se assuma que a variável binária observada y_i , é a realização discreta de uma variável aleatória contínua (latente) y_i^* , pode-se especificar uma forma funcional linear para a variável latente, do tipo,

$$y_i^* = x_i' \beta + \varepsilon_i, \quad i = 1, \dots, N$$

em que x_i , é o $K * 1$ vetor das variáveis explicativas (exógenas);

β , é o $K * 1$ vetor dos coeficientes estimados;

e

ε_i , é o termo erro desconhecido.

A variável latente y_i^* , é contínua e não é observada, pode ser considerada como representando a Gestão Fiscal esperada do município i , neste caso poderia ser o valor médio das respostas às questões obtidas a partir do questionário aplicado ao universo municipal de Portugal. Os municípios, assumindo a Gestão Fiscal como um mecanismo que lhes permite otimizar a competência fiscal municipal, poderão manifestar interesse em segui-la (ou não) num comportamento de reconhecida competitividade por novos recursos. Expressa, analiticamente, por,

$$y_i = \begin{cases} 1, & \text{se } y_i^* = E \\ 0, & \text{se } y_i^* \neq E \end{cases} \quad \text{em que } E \text{ representa}$$

o valor critico que transforma o índice subjacente y_i^* numa decisão de *sim* ou de *não*. Vindo

que, $\Pr(y_i = 1) = \Pr(y_i^* \geq 0,36) = \Pr(\varepsilon_i > -x_i'\beta) = F(x_i'\beta)$.⁵

A forma funcional do modelo de escolha binária, isto é a forma funcional de $F(x_i'\beta)$, pode diferir de acordo com os pressupostos assumidos para a estrutura do termo erro, e_i .

Assim se for assumida uma distribuição independente e idêntica (i.i.d.) de valor extremo do tipo I (log Weibull) para os erros, tem-se o modelo *logit*,⁶ caso se assuma que os erros seguem uma distribuição normal padrão, com média zero e variância unitária, independente e identicamente distribuída, (i.i.d.), tem-se o modelo *probit*.⁷ As distribuições, seja a logística, seja a normal

⁵ A última igualdade é sustentada na medida em que a função de densidade cumulativa descrita por F é simétrica à volta de zero, o mesmo que $1 - F(-x_i'\beta)$

⁶ Tem-se, $F(x_i'\beta) = \frac{\exp(x_i'\beta)}{1 + \exp(x_i'\beta)}$.

⁷ Tem-se, $F(x_i'\beta) = \int_{-\infty}^{x_i'\beta} \frac{1}{(2\pi)^{1/2}} \exp\left(-\frac{\varepsilon^2}{2}\right) d\varepsilon$.

cumulativa, são muito próximas, dentro de determinados limites da dimensão da amostra.⁸ Quer num caso, quer no outro, ignora-se qualquer heterogeneidade entre os indivíduos.

Em suma, na estimação de modelos de escolha binária em ambiente “*dados seccionais*” podem utilizar-se os métodos de estimação *logit* e *probit*. A seleção do método de estimação continua a vir determinada pelos pressupostos assumidos para a distribuição do termo de erro aleatório v_{it} .

6.5 - Estimação do Modelo

Para concretizar este objetivo, começou-se por desenhar um modelo de escolha binária que, simultaneamente, equaciona a base de dados e a especificidade desse modelo, vindo:

$$p_i = \alpha_i + \beta_1 * CP_{mi} + \beta_2 * CF_{mi} + \beta_3 * PPC_{mi} + \beta_4 * Viz_{mi} + \beta_5 * tIMI_{mi} + \beta_6 * tDerr_{mi} + \\ + \beta_7 * \ln Pop_{mi} + \varepsilon_i$$

Em que,
$$p_i = \begin{cases} 1, & \text{se } y_i^* \geq 0,36 \\ 0, & \text{se } y_i^* < 0,36 \end{cases},$$
 traduzindo, p_i a

probabilidade do município praticar Gestão Fiscal, GF_{mi} , 1 se houver lugar à utilização de mecanismos disponibilizados em sede de CIMI, CIRC e LFL, suscetíveis de serem percebidos como Gestão Fiscal, 0 se não acontecer essa gestão; já o termo, 0,36, identifica uma variável não observada, e pode-se assumir como atribuível à média dos valores médios das respostas ao questionário, assumidas como traduzindo algum tipo de Gestão Fiscal.

Utilizando os procedimentos, disponibilizados pelo pacote estatístico STATA, ajustou-se uma regressão *logit* ao modelo anteriormente especificado, primeiro considerando todas as variáveis exógenas (estimação E1), depois ponderando, em alternância, ou a variável PPC_{mi} (estimação

⁸ Enquanto a probabilidade de resposta binária estiver entre (0,1;0,9) é difícil discriminar entre as funções logística e normal, apenas ao nível da inferência estatística se pode encontrar essa diferença.

E2), ou a variável *lnPop* (estimação E3), dado o facto dessas variáveis poderem estar, ambas, indexadas à base fiscal.

Os resultados obtidos são os constantes do quadro n.º 44.

Quadro n.º 44 - Coeficientes Estimados na Regressão Logit			
Coeficientes Estimados na Regressão Logit	E1	E2	E3
CP_{mi}	-0,714	-0,531	-0,741
	(0,492)	(0,462)	(0,487)
	[-0,177]	[-0,132]	[-0,183]
CF_{mi}	-0,655	-0,604	-0,663
	(0,535)	(0,531)	(0,534)
	[-0,160]	[-0,148]	[-0,161]
PPC_{mi}	0,652	3,446***	—
	(1,713)	(1,388)	—
	[0,163]	[0,861]	—
Viz_{mi}	0,173	0,173	0,014
	(0,183)	(0,183)	(0,194)
	[0,007]	[0,043]	[0,004]
$tIMI_{mi}$	-24,185	-118,26	-1,058
	(323,06)	(311,23)	(317,7)
	[-6,04]	[-29,558]	[-0,264]
$tDerr_{mi}$	157,38***	181,95***	157,45***
	(74,388)	(73,237)	(73,885)
	[39,301]	[45,478]	[39,306]
$lnPop_{mi}$	0,594***	—	0,668***
	(0,275)	—	(0,200)
	[0,148]	—	[0,167]
N	112	112	112

Fonte: Elaboração própria.

Notas: As notações, *** reportam níveis de significância de 1% para a rejeição da hipótese nula ($\beta = 0$), significando a omissão dessa notação a ausência de significância estatística para a rejeição da hipótese nula.⁹Os valores entre parênteses curvos correspondem aos erros padrão para cada um dos coeficientes estimados e os valores entre parênteses retos reportam os efeitos marginais estimados.

Antes de se analisar o impacto dos coeficientes estimados, via regressão *logit*, vai-se procurar observar a especificação e o grau de ajustamento a partir do valor das estatísticas constantes do quadro n.º 45.

Quadro n.º 45 - Estatísticas da estimação

Medidas	E1	E2	E3
LR $X^2_{(6)}$	30,05	25,21	29,90
Prob > LR	0,000	0,000	0,000
Pseudo R²	0,1943	0,163	0,193
McFadden's R²	0,091	0,072	0,103
Count R²	0,723	0,696	0,732
Corretamente classificados	72,32%	69,6%	73,21%

Fonte: Elaboração própria.

Relativamente ao ajustamento e especificação do modelo o valor da estatística *Likelihood Ratio*, **LR $X^2_{(6)}$** , revela que os coeficientes (β) são conjuntamente significativos para estimar o modelo, ao fim de 5 iterações de ajustamento, corroborado pelo valor da **Prob $X^2_{(6)}$** que permite rejeitar a hipótese nula de coeficientes iguais a zero a um nível de significância de 1%. Também a estatística **Count R²**, que relaciona o número de previsões corretas com o número de observações, revela um grau de ajustamento do modelo muito favorável. Associada com o **Pseudo R²** permite admitir que todos os coeficientes estimados das variáveis observadas afetam a probabilidade dos municípios utilizarem os mecanismos disponibilizados em sede de CIMI, CIRC e LFL para uma Gestão Fiscal.

Observando os coeficientes estimados e respetiva significância estatística poder-se-á dizer que em qualquer uma das três estimações as variáveis **Poder de compra**, **Dimensão do município** e

⁹ O nível de significância é fundamentado nos valores dos *z-estatísticos*, calculados utilizando os erros padrão Hiber/White e a covariância.

Taxa de Derrama são as que explicam a maior probabilidade de se estar face a um comportamento de gestão fiscal por parte de um município. Entretanto os sinais dos coeficientes estimados dessas variáveis corroboram a intuição.

Para o estudo dos efeitos marginais após estimação *logit*, optou-se por analisar os que decorrem da estimação E3, constantes do quadro n.º 46.

Quadro n.º 46 - Efeitos marginais após estimação Logit

Variável	dy /dx	Desvio Padrão	z	P > z
CP_{mi}	-0,183	0,118	-1,56	0,119
CF_{mi}	-0,162	0,126	-1,29	0,198
Viz_{mi}	0,004	0,048	0,07	0,942
$tIMI_{mi}$	-0,264	79,315	-0,38	0,997
$tDerr_{mi}$	39,306	18,511	2,12	0,013
$lnPop_{mi}$	0,167	0,0501	3,33	0,00

Fonte: Elaboração própria.

Fica-se a saber que a probabilidade de um município estar a exercer gestão fiscal aumenta 39,3 pontos percentuais por via da variável *Taxa reduzida de Derrama* ($tDerr_{mi}$) e aumenta 0,17 pontos percentuais por via da variável *Dimensão do município* ($lnPop_{mi}$).

Na verdade o contributo negativo das variáveis CP_{mi} , CF_{mi} e $tIMI_{mi}$ na probabilidade do município estar a praticar gestão fiscal corroboram a intuição, ainda que os valores dos efeitos marginais após estimação *logit* não se apresentem estatisticamente significantes. O mesmo acontece com a variável Viz_{mi} mas agora com o seu contributo positivo na probabilidade do município estar a praticar gestão fiscal.

Dos resultados obtidos poder-se-á dizer que a base fiscal é o elemento que mais contribui para a probabilidade do município estar a exercer gestão fiscal. Efetivamente os coeficientes estimados, quer para a *Dimensão do município* ($lnPop_{mi}$), quer para a *Paridade de Poder de Compra* no município i (PPC_{mi}), sendo estatisticamente significantes, indiciam que a base fiscal é o elemento que melhor explica o modelo preditivo de gestão fiscal que se estimou.

6.6 – Análise de Resultados

Como foi exposto na introdução ao capítulo, subponto 6.1, os poderes tributários dos municípios definidos na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, já com a terceira alteração introduzida pela Lei n.º 132/2015, de 4 de setembro (onde se estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais) estiveram na base do questionário desenvolvido no âmbito deste projeto.

Esses poderes que compreendem a fixação da taxa e direito à receita do IMI; a competência para o reconhecimento de isenções e direito à receita do IMT e mandato quanto ao produto do IUC; bem como poderes quanto à fixação da taxa e direito à receita da derrama municipal; e, ainda, poderes de criação de taxas nos termos do RGTA, sua liquidação, cobrança e cobrança coerciva e poderes de concessão de benefícios fiscais (conforme artigos 15.º a 24.º) foram perscrutados junto dos municípios, via questionário, para se perceber se os mesmos estão conscientes do potencial que esses poderes lhes conferem para exercer a denominada *Gestão Fiscal*.

Desde logo o tratamento de dados (anexo II) permite apurar que os serviços internos de acompanhamento em matérias tributárias só existem em 50 municípios ou seja em 44,6% dos municípios da amostra, quanto à proveniência é maior a expressividade dos municípios do Litoral (26, correspondente a 52,0%), a que se seguem os municípios do Interior (20, correspondente a 40,0%) e por fim os municípios das Regiões Autónomas / Ilhas (4 correspondente a 8,0%). No que concerne à dimensão dos municípios respondentes, a distribuição é expressa da seguinte forma: Grandes (15 e 30,0%), Médios (16 e 32,0%) e Pequenos (19 e 38,0%). Entretanto as atividades desenvolvidas por esses serviços Internos são maioritariamente a interligação com os Serviços Locais de Finanças / Autoridade Tributária (44,7%) e a identificação / recenseamento de prédios (40%).

Ainda acerca da eventual existência de um conhecimento real e objetivo do impacto das decisões tributárias municipais (fixação, majorações e minorações do valor da taxa geral do IMI; isenção ou taxa reduzida da derrama municipal; renúncia parcial ou total da taxa da participação variável de IRS; isenções de pagamento de taxas municipais; e concessão / atribuição de benefícios tributários) na base fiscal e/ou na receita tributária, os dados apurados permitem as seguintes referências:

- **IMI – Majorações / agravamentos das taxas gerais**

Os resultados do questionário evidenciam que a quantificação do impacto financeiro das majorações das taxas dos prédios urbanos devolutos é utilizada por 25,0% da amostra, dos prédios degradados é adotada por 34,8% da amostra, e dos prédios rústicos abandonados é 3,6% da amostra.

- **IMI – Minorações / reduções das taxas gerais**

Os resultados do questionário evidenciam que a quantificação do impacto financeiro das minorações das taxas dos prédios urbanos das ARU é utilizada por 8,9% da amostra, dos prédios classificados de interesse público, de valor municipal ou património cultural é adotada por 2,7% da amostra, e dos prédios urbanos para habitação própria e permanente em função do número de dependentes é usada por 67,9% da amostra. É de salientar que a quantificação da minoração da taxa de prédios urbanos das ARU arrendados não é indicada pois não é utilizada por qualquer município da amostra.

- **Derrama municipal – Fixação da taxa reduzida e da isenção genérica**

Os resultados do questionário evidenciam que, em 2014, a quantificação do impacto financeiros da concessão da isenção genérica ou da fixação da taxa reduzida é utilizada por 17,9% dos municípios da amostra.

- **Participação variável do IRS: renúncia total ou parcial**

Os resultados do questionário evidenciam que, em 2014, a quantificação do impacto financeiro da renúncia total ou parcial é utilizada por 25,9% dos municípios da amostra.

- **Taxas municipais**

Os resultados do questionário evidenciam que, em 2014, a quantificação do impacto financeiro decorrente das isenções subjetivas (entidades) previstas nos regulamentos municipais é utilizada por 18,8% dos municípios da amostra.

- **Benefícios tributários**

Os resultados do questionário evidenciam que, em 2014, a quantificação do impacto financeiro decorrente dos benefícios tributários é utilizada por 14,3% dos municípios da amostra.

Em termos globais as respostas dos municípios às questões associadas com a quantificação do impacto financeiro das diversas medidas tributárias permitem inferir pela não existência de uma perceção efetiva e concreta do efeito das decisões dos órgãos municipais nas receitas do município.

Os resultados dos questionários evidenciam que 52,7% dos municípios da amostra atribuem benefícios tributários para efeitos de revitalização urbana, de atração e realização de investimento, e de criação de postos de trabalho. Neste domínio os valores da amostra permitem aceitar que os municípios estão tendencialmente conscientes do efeito que os benefícios lhes podem trazer em termos de revitalização económica e urbana. Esta consciência parece, no entanto, estar mais presente nos municípios grandes que lideram a sua utilização com 52,0%, sendo, também, esses municípios os que dispõem de regulamentos ou normas orientadoras para a sua concessão 48,0%, e que se responsabilizam pela monitorização permanente dos processos de concessão de benefícios tributários (18,0%).

Ainda que os municípios tenham revelado um bom desempenho no uso deste poder tributário, falham depois na divulgação/publicitação, quer nos relatórios anuais de gestão, quer no sítio institucional na internet, do nome das entidades beneficiárias; do número de processos de revitalização urbana; do número de empresas criadas; do número de postos de trabalho gerados, da tipologia das isenções e dos respetivos valores, ainda que os municípios de maior dimensão populacional sejam os que efetuam a divulgação mais expressiva.

Os questionários procuraram, também, perceber se os municípios têm quantificado os níveis de permanência e de atividade económica na jurisdição territorial das entidades beneficiárias, depois do período em que usufruíram de benefícios tributários. Parece-nos existir a tendência de se negligenciar a mensuração da eficácia da aplicação deste tipo de medidas fiscais e em conhecer as razões para a falha da eficácia da ação, tendo 83,3% dos municípios respondido não saber as razões da saída ou abandono.

As respostas aos questionários nesta matéria de poderes tributários dos municípios suportaram a génese da variável dependente *Gestão Fiscal* (GF_{mi}) utilizada no modelo empírico.

Por fim, os resultados decorrentes da estimação do modelo econométrico permitem recolher a evidência estatística de que a base fiscal é o elemento que melhor explica a probabilidade do município estar a exercer *Gestão Fiscal*. Efetivamente, os coeficientes estimados, quer para a *Dimensão do município i* ($\ln Pop_{mi}$), quer para a *Paridade de Poder de Compra* no município *i* (PPC_{mi}), apresentam sinal (+) e são estatisticamente significantes.

Conclusões

Este trabalho não teve como intuito primordial a apresentação de soluções/medidas inovadoras no que respeita à autonomia e competitividade tributária municipal. Um das suas finalidades foi refletir sobre aspetos pertinentes e importantes para se conhecer o “estado da arte” e apurar o nível de utilização dos mecanismos tributários ao dispor dos municípios.

Supostamente a utilização desses mecanismos pelos municípios permite a maximização da receita tributária e contribui, simultaneamente, para a atração e fixação dos agentes económicos na jurisdição territorial, pelo que se procurou gerar uma variável denominada *Gestão Fiscal* (GF_{mi}) para ilustrar a utilização desses mecanismos, a partir do questionário concebido para o efeito, e apurar se fatores como o número de municípios vizinhos, a dimensão populacional, a paridade do poder de compra, as taxas de IMI fixadas, a fixação da taxa reduzida da derrama municipal podem explicar essa *Gestão Fiscal*.

Desde logo as respostas ao questionário permitem-nos concluir que: (1) o nível existente de autonomia tributária, ainda que seja limitado, não é aproveitado e otimizado pelos municípios; (2) a perceção do impacto financeiro na receita municipal das medidas fiscais fixadas pelos órgãos municipais é inferior ao desejável; (3) o nível de divulgação da informação e monitorização dos processos de atribuição de benefícios fiscais municipais é bastante limitado; (4) o recenseamento atualizado dos benefícios tributários concedidos pelos municípios é inexistente e (5) a mensuração da eficácia da aplicação das medidas tributárias tende a ser negligenciada e consequentemente também as razões para a falha dessa eficácia.

Após a estimação econométrica, os resultados a que se chegaram indiciam a dimensão populacional, ou a paridade do poder de compra como as variáveis que mais contribuem para explicar a probabilidade do município estar a praticar *Gestão Fiscal*, ou seja a base fiscal é o fator mais relevante para explicar essa probabilidade.

É certo que se gostaria de ter obtido maior significância estatística para os coeficientes estimados para as outras variáveis, por forma a inferir relações mais extensas, no entanto o resultado conseguido corrobora a intuição existente acerca do uso da plenitude de poderes tributários por parte dos municípios.

Esta análise empírica deve ser entendida como um contributo para a reflexão das temáticas subjacentes e para o desenvolvimento do conhecimento científico. Nenhum trabalho ou

investigação poderá assumir-se como tendo uma natureza definitiva ou pretender afirmar-se como uma verdade absoluta, pois existe a necessidade de um fazer e refazer constante.

Face ao tempo disponível, à bibliografia consultada e à base de dados construída a partir de informação estatística de natureza pública recolhida e da informação obtida a partir das 112 respostas ao questionário administrado à totalidade dos municípios, podemos aceitar que o objetivo essencial de síntese, reflexão e análise foi alcançado. Fica-nos, contudo, a sensação que poderíamos ter ido mais longe e aprofundar mais a temática.

A principal dificuldade foi conseguir a adesão dos municípios ao questionário, já que o sucesso dessa adesão teria impacto na dimensão da base de dados e a resiliência foi o elemento presente para se alcançar uma amostra de 112 municípios.

A inexistência de dados oficiais disponíveis sobre os municípios que concederam benefícios tributários originou restrições importantes no campo de análise. Também, a determinação da Carga Tributária/Fiscal efetiva nas diferentes circunscrições territoriais e a construção de *rankings* vieram afetadas pela falta de consolidação da informação das taxas e tarifas em termos de Grupo Autárquico municipal, das empresas municipais e das diversas formas de parcerias público-privadas, conduzindo a valores muito abaixo dos suportados realmente pelos agentes económicos: famílias e empresas.

Os dados estatísticos de origem secundária foram analisados a preços constantes e não a preços correntes, não se tendo em consideração o efeito da inflação na subida dos valores anuais.

Investigações futuras

Face ao reforço das atribuições e das competências provenientes da Administração Central e as novas necessidades dos municípios, considera-se que os estudos sobre as suas atividades e poderes municipais nunca poderão ser considerados finitos. Deverão ser explorados diversos ângulos de abordagem e desenvolvidos estudos e investigações sobre as matérias tributárias, por estas representarem parte significativa das receitas dos municípios. Nesses trabalhos e investigações torna-se necessário estimular e elevar o nível envolvimento e de participação dos colaboradores municipais, por estes conhecerem em profundidade a especificidade de cada realidade.

Embora se tenha reconhecido o interesse, a pertinência e a utilidade do conhecimento concreto acerca da estruturação e do funcionamento de outras realidades municipais ou entidades

territoriais equivalentes a nível internacional, neste estudo optou-se por não se efetuar qualquer análise comparada, pelo que essas abordagens poderão integrar um futuro objeto de investigação.

Pela comunidade científica outras problemáticas interessantes poderão ser exploradas, como sejam: a) Analisar se a instabilidade tributária municipal prejudica a atração e fixação dos agentes económicos; b) Averiguar se os custos de contexto tributário municipal (burocracia e taxas de licenciamentos, elevada carga fiscal /tributária, *et cetera*) são condicionantes para a captação de investimento endógeno e exógeno; c) Apurar o grau de importância da concessão de benefícios tributários municipais na fixação e atração dos agentes económicos; d) Conhecer o impacto que os benefícios tributários municipais têm na evolução determinados indicadores económicos (número de empresas; número de sociedades constituídas, número de pessoas ao serviço das sociedades); e) Analisar a existência de correlação positiva entre a concessão de benefícios tributários municipais e o reforço do investimento privado; f) Averiguar se o conhecimento, a transparência e a monitorização dos processos de concessão de benefícios e incentivos tributários municipais podem contribuir para a redução da carga tributária municipal e reforçar os fatores de atração de agentes económicos.

A vasta experiência profissional como Técnico Superior e responsável de diversos serviços na Administração Central e Local, os conhecimentos teóricos adquiridos durante a revisão da literatura e os resultados da análise empírica realizada, leva-nos a apresentar diversas propostas:

- O fortalecimento do nível de autonomia tributária dos municípios cujos desempenhos orçamentais e financeiros sejam considerados adequados e sirvam de exemplo e modelo aos restantes municípios.
- A promoção da substituição do pagamento de impostos por taxas de utilização, que encoraje os serviços municipais a direcionarem-se para as preferências dos utilizadores, sugerindo-se a adoção generalizada do princípio do utilizador-pagador. A título exemplificativo, poderão ser implementadas as seguintes taxas:
 - a) De natureza turística e de utilização de equipamentos que sirva de contrapartida à disponibilização de serviços e atividades turísticas.
 - b) De natureza ambiental ou ordenamento do território para desincentivar os acessos rodoviários às grandes cidades ou determinadas zonas das localidades.
- O reforço da estabilidade tributária municipal e a redução dos custos de contexto municipal para os agentes económicos (famílias e empresas).

- O combate a evasão fiscal nos impostos locais, através de uma fiscalização atuante e permanente.
- A reposição do regime dos benefícios fiscais à interioridade e à insularidade, e de outras medidas de discriminação positiva que apesar de ajudarem não são suficientes para inverter o continuado agravamento dos desequilíbrios territoriais e a falta de coesão nacional.
- O combate inequívoco à excessiva excentricidade e ao despesismo eleitoralista que causam elevados níveis de endividamento autárquico e consequente aumento da carga tributária municipal *per capita*.
- A promoção da justiça fiscal municipal através do alargamento da base fiscal, sem haver necessidade da subida das taxas de impostos locais.
- A realização de um debate alargado e transversal à sociedade portuguesa, sem preconceitos ou fundamentalismos apriorísticos, sobre a necessária reorganização territorial dos municípios para serem obtidos ganhos de escala e a otimização da *Gestão Fiscal*;
- O enfoque primordial à aplicação dos princípios de racionalidade económica na assunção da despesa e à criação e arrecadação de receitas próprias (taxas, prestação de serviços) conducentes à melhoria do nível de independência financeira e de garantir a sustentabilidade financeira a curto, médio e longo prazo; à diversificação da origem das receitas municipais; à minimização da dependência das transferências estaduais e dos passivos financeiros (receita fictícia); e à redução da venda continuada de património para garantir liquidez para solver compromissos financeiros ou comerciais.
- A conclusão do cadastro predial nacional e a georreferenciação dos prédios urbanos, rústicos e mistos, cuja informação poderia e deveria ser utilizada como suporte à elaboração de instrumentos de planeamento, ao licenciamento de obras particulares, ao licenciamento de loteamentos, em expropriações, *et cetera*. Quem lida diariamente com a problemática do registo predial debate-se com as problemáticas da sobreposição de áreas, erros de localização e da dimensão predial do país ser largamente superior à dimensão administrativa legal.
- A promoção do ajustamento do nível da despesa local à média da União Europeia, sob pena de incumprimento dos princípios constantes na Carta Europeia da Autonomia Local e do princípio constitucional da autonomia local, e perda de protagonismo dos municípios junto das populações.
- A criação de um gabinete ou observatório nacional responsável pelo recenseamento, pela monitorização e pela divulgação dos resultados de estudos e projeções sobre a

adoção da *Gestão Fiscal* e de diferentes políticas tributárias pelos municípios portugueses;

- O fortalecimento do nível envolvimento e aproveitamento das capacidades técnicas dos colaboradores municipais ao nível da elaboração de projetos, análises estatísticas e projeções econométricas, para servirem de apoio à decisão.

Para finalizar, considera-se que o futuro do Poder Local passa por uma estratégia concertada e articulada entre Administração Central e a Administração Local conducente à implementação imediata das reformas tributárias há muito diagnosticadas e continuamente adiadas, que permitam reforçar a capacidade de fixação e atração dos agentes económicos (famílias e empresas) e contribuam para a obtenção de um melhor posicionamento nos rankings de competitividade tributária à escala nacional e internacional, sob pena dos municípios portugueses continuarem a perder população e tecido empresarial para outras jurisdições territoriais com maior estabilidade e menor carga tributária.

Bibliografia

- Aguiar, N. (2006). El sistema tributário local em Portugal. *Revista Tributos Locales*, n.º 60; Pág. 103 - 121.
- Alexandre, J. (2007). *A Nova Lei das Finanças Locais. Manual para financeiros e não financeiros* (1.ª edição). Lisboa: Dislivro; ISBN 978-989-639-028-0.
- Azevedo, R. (2007). *Estatuto dos Benefícios Fiscais*. Porto: Faculdade de Direito da Universidade do Porto; Tese do III Curso de Pós-graduação em Direito Fiscal extraída, em 25/10/2015, do site do Centro de investigação Jurídico Económica, disponível em www.cije.up.pt.
- Baleiras, R. (2001). *Governança Subnacional: Legitimidade Económica e Descentralização da Despesa Pública*. Lisboa: Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa. Acedido a 15/11/2015, em <http://libraries.fe.unl.pt/>.
- Barreto, A. e Mónica, M. (1999). *Dicionário da História de Portugal*, volume VIII, 1.ª edição. Porto: Livraria Figueirinhas; ISBN 972.661-165-2 (volume 8).
- Bravo, A. e Vasconcelos e Sá, J. (2000). *Autarquias Locais – Descentralização e Melhor Gestão* (1.ª edição). Lisboa: Editorial Verbo; ISBN 972-22-2021-7.
- Cabral, N. (2015). *A Teoria do Federalismo Financeiro* (2.ª edição). Coimbra: Edições Almedina, S.A.; ISBN 978-972-40-6025-5.
- Carlos, A.; Abreu, I.; Durão, J. e Pimenta, M. (2015). *Guia dos Impostos em Portugal* (1.ª edição). Lisboa: Quid Juris – Sociedade Editora, Lda.; ISBN 978-972-724-708-0.
- Carvalho, J. (2009). *Metodologia do Trabalho Científico: "Saber-fazer" da Investigação para Dissertações e Teses* (2ª edição). Lisboa: Escolar Editora; ISBN: 978972592244.
- Carvalho, J; Fernandes, M.J; Teixeira, A. (2002). *POCAL – Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais – Comentado*. Lisboa: Editora Rei dos Livros; ISBN 972-51-0997-X.
- Carvalho, J.; Fernandes, M; Camões, P. e Jorge, S. (2015). *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses de 2014*. Lisboa: Ordem dos Contabilistas Certificados. Extraído, em 15/10/2015, do SITOC - Sistema de Informação ao Técnico Oficial de Contas disponível em <http://sitocweb.otoc.pt>; ISSN: 2182-5564; Depósito Legal n.º 228599/05.

Coimbra, M. (2010). *A Competição Fiscal entre os Municípios Portugueses*. Porto: Universidade do Porto. Dissertação de mestrado em Economia e Gestão das Cidades acedida a 23/09/2014, em <http://hdl.handle.net/10216/49906> de <https://repositorio-aberto.up.pt/>.

Cortez, J. (2007). *Benefícios Fiscais - Breve análise do atual Estatuto dos Benefícios Fiscais*. Porto: Faculdade de Direito da Universidade do Porto. Tese do III Curso de Pós-graduação em Direito Fiscal extraída, em 25/10/2015, do *site* do Centro de investigação Jurídico Económica, disponível em www.cije.up.pt.

Costa, T.; Serra, S.; Faria, J. e Oliveira, V. (2010). Apuramento das Taxas Municipais à Luz do Novo Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais. Escola Superior de Gestão do Instituto Politécnico do Cávado e do AVE, *Municipalismo – Revista Científica da Associação dos Técnicos Administrativos Municipais*, edição n.º 2, Dezembro, pág. 35 – 64.

Dias, J. (2006). *O Municipalismo em Portugal, Brasil e Cabo Verde* (1.ª edição). OD & F, Lda.; ISBN 978-989-20-0352-8.

D'Oliveira, T. (2005). *Teses e Dissertações – Recomendações para a elaboração e estruturação de trabalhos científicos* (2.ª edição). Lisboa: Editora RH, Lda.; ISBN 972-8871-04-X.

Fernandes, M. (2013). *Gestão fiscal e benefícios fiscais*. Porto: Instituto Politécnico do Porto. Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto. Tese de Mestrado em Auditoria; extraída em 25/10/2015, de <http://hdl.handle.net/10400.22/2051> de <http://recipp.ipp.pt/>.

Franco, S.; Peralta, S. e Alves, J. (2010). *Estudo sobre a Competitividade Fiscal do Município de Lisboa*. Lisboa: GANEC da Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa.

Freitas do Amaral (1998). *Curso de Direito Administrativo, Volume I* (2.ª Edição). Coimbra: Livraria Almedina, S.A.; ISBN 972-40-0795-2.

Gonçalves, J. (2000). *Código de Procedimento e de Processo Tributário, anotado e comentado* (2.ª edição). Lisboa: Quid Juris? – Sociedade Editora, Lda..

Herculano, A. (1980). *História de Portugal – Desde o Começo da Monarquia até ao Fim do Reinado de Afonso III, Livro IV*. Lisboa: Livraria Bertrand.

Instituto Nacional de Estatística (2015). *Boletim “Destaque – Informação à comunicação social” datado de 15/05/2015*. Extraído de www.ine.pt, em 09/10/2015.

Instituto Nacional de Estatística (2015). *Estudo do Poder de Compra Concelhio 2013*, Lisboa: Instituto Nacional de Estatística; ISBN 978-989-25-0295-3.

Instituto Nacional de Estatística (2011). *XV Recenseamento Geral da População Portuguesa*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.

Magalhães, A. (2012). *O Regime Jurídico dos Preços Municipais* (1.^a edição). Coimbra: Edições Almedina, SA; ISBN 978-972-40-46-95-2.

Mattoso, J. (1993a). *História de Portugal – o Liberalismo (1870-1890), 5.º Volume*. Editorial Estampa, Lda., ISBN 972-33-0935-1 (volume 5).

Mattoso, A. (1993). *História de Portugal – O Antigo Regime (1620 – 1807), Volume IV*. Lisboa: Editoria Estampa, Lda., ISBN 972-33-0936-X (volume 4).

Montalvo, A. (2003). *O processo de mudança e o novo modelo de gestão pública municipal* (1.^a edição). Coimbra: Editora Almedina, S.A.; ISBN 978-972-402-002-0.

Monteiro, N. e Oliveira, C. (1996). *História dos Municípios e do Poder Local. Temas e Debates e Autores*; Lisboa: Círculo de Leitores; ISBN 972-759-071-3.

Morais, R. (2006). *A Execução Fiscal* (2.^a Edição); Coimbra: Edições Almedina, S.A.; ISBN 978-972-40-2973-3.

Moreno, H. (1986). *Os Municípios Portugueses nos Séculos XIII e XIV – Estudos de História* (1.^a edição). Lisboa: Editorial Presença, Lda..

Município de Setúbal (2006). *Mapa de Controlo Orçamental da Receita da Conta de Gerência de 2006*. Setúbal: Município de Setúbal. Documento recebido por mensagem eletrónica de 12/12/2015.

Nabais, J. (2015). *Por um Estado Fiscal Sustentável. Estudos de Direito Fiscal – Volume IV* (1.^a edição). Coimbra: Edições Almedina, S.A.; ISBN 978-972-40-6150-4.

Nabais, J. (2012). *Direito Fiscal* (7.^a edição). Coimbra: Editora Almedina, S.A.; ISBN 978-972-40-6008-8.

Nabais, J. (2007). *Autonomia Financeira das Autarquias Locais* (1.^a edição). Coimbra: Edições Almedina, S.A.; ISBN 978-972-40-3308-2.

Nabais, J. (1998). *O Dever Fundamental de Pagar Impostos: Contributo para a Compreensão do Estado Fiscal Contemporâneo* (1.^a edição). Coimbra: Edições Almedina, S.A.; ISBN 978-972-40-1115-8.

- Neves, P. e Guerra, R. (2015). *Teses em Ciências Sociais – Dicas Muito Práticas* (1.^a edição). Lisboa: Editora Sílabo, Lda.; ISBN 978-972-618-829-2.
- Oliveira, A. (2013). *Direito das Autarquias Locais* (2.^a edição). Coimbra: Coimbra Editora, S.A.; ISBN 978-972-32-2210-1.
- Oliveira, C. (1996). *História dos Municípios e do Poder Local*. Lisboa, Circulo de Leitores.
- Oliveira, F. e Dias, J. (2015). *Noções Fundamentais de Direito Administrativo* (4.^a edição). Coimbra: Edições Almedina, S.A.; ISBN 978-972-40-5951.
- Paiva, P. e Januário, M. (2014). *Os Benefícios Fiscais nos Impostos sobre o Património* (1.^a edição). Coimbra: Edições Almedina, S.A.; ISBN 978-972-40-5430.
- Pereira, P. (2013). *Economia e Finanças Públicas – Da Teoria à Prática* (4.^a edição). Coimbra: Editora Almedina, S.A.; ISBN 978-972-40-5086-7.
- Pereira, P. (2012). *Portugal: Dívida Pública e Défice Democrático – Volume n.º 24* (1.^a edição). Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos; ISBN 978-989-8424-50-1.
- Pereira, M. (2005). *Fiscalidade*. Coimbra: Edições Almedina, S.A.; ISBN 978-972-40-5845-0-
- Pinheiro, A. (2014). *Avaliação de Património* (3.^a edição). Lisboa: Edições Sílabo, Lda.; ISBN 978-972-618-780-6.
- Pinto, A. (2014). *A autonomia tributária local: a sua relevância e as novas exigências*. Braga: Universidade do Minho. Dissertação de Mestrado em Direito Tributário e Fiscal, extraída em 17/02/2015, de <http://hdl.handle.net/1822/30257> de <http://repositorium.sdum.uminho.pt>.
- Pollit, C. (2007). *Decentralization: a central concept in contemporary Public Management*. In E. Ferlie, L. Lynn, C. Pollit (ed), *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Press, pp. 371-397.
- Portal Autárquico (2015). Mapa de Receitas Fiscais Municipais de 2014 com data de última atualização a 07/10/2015. Extraído em 03/11/2015 de www.portautarquico.pt.
- Portal Autárquico (2015). Mapa de Receitas Fiscais Municipais de 2013 com data de última atualização a 23/10/2014. Extraído em 07/08/2015 de www.portautarquico.pt.
- Portal Autárquico (2015). Mapa de Receitas Fiscais Municipais de 2012 com data de última atualização a 27/01/2014. Extraído em 07/08/2015 de www.portautarquico.pt.

Portal Autárquico (2015). Mapa de Receitas Fiscais Municipais de 2011 com data de última atualização a 09/05/2013. Extraído em 07/08/2015 de www.portautarquico.pt.

Portal Autárquico (2015). Mapa de Receitas Fiscais Municipais de 2010 com data de última atualização a 12/04/2013. Extraído em 07/08/2015 de www.portautarquico.pt.

Portal Autárquico (2015). Mapa de Receitas Fiscais Municipais de 2009 com data de última atualização a 31/03/2011. Extraído em 07/08/2015 de www.portautarquico.pt.

Portal Autárquico (2015). Mapa de Receitas Fiscais Municipais de 2008. Extraído em 07/08/2015 de www.portautarquico.pt.

Portal Autárquico (2015). Mapa de Receitas Fiscais Municipais de 2007. Extraído em 07/08/2015 de www.portautarquico.pt.

Portal Autárquico (2015). Mapa de Receitas Fiscais Municipais de 2006. Extraído em 07/08/2015 de www.portautarquico.pt.

Portal Autárquico (2015). Mapa de Receitas Fiscais Municipais de 2005, extraído em 07/08/2015 de www.portautarquico.pt.

Portal Autárquico (2015). Mapa de Receitas Fiscais Municipais de 2004. Extraído em 07/08/2015 de www.portautarquico.pt.

Portal Autárquico (2015). Mapa de Receitas Fiscais Municipais de 2003, extraído em 07/08/2015 de www.portautarquico.pt.

Portal Autárquico (2015). Mapa da Estrutura das Receitas Municipais de 2014 com data de última atualização a 07/10/2015. Extraído em 03/11/2015 de www.portautarquico.pt.

Portal Autárquico (2015). Mapa da Estrutura das Receitas Municipais de 2013 com data de última atualização a 06/11/2014. Extraído em 07/08/2015 de www.portautarquico.pt.

Portal Autárquico (2015). Mapa da Estrutura das Receitas Municipais de 2012 com data de última atualização a 05/02/2014. Extraído em 07/08/2015 de www.portautarquico.pt.

Portal Autárquico (2015). Mapa da Estrutura das Receitas Municipais de 2011 com data de última atualização a 09/05/2013. Extraído em 07/08/2015 de www.portautarquico.pt.

Portal Autárquico (2015). Mapa da Estrutura das Receitas Municipais de 2010 com data de última atualização a 07/10/2015. Extraído em 07/08/2015 de www.portautarquico.pt.

Portal Autárquico (2015). Mapa da Estrutura das Receitas Municipais de 2009 com data de última atualização a 12/04/2013. Extraído em 07/08/2015 de www.portautarquico.pt.

Portal Autárquico (2015). Mapa da Estrutura das Receitas Municipais de 2008 com data de última atualização a 31/03/2011. Extraído em 07/08/2015 de www.portautarquico.pt.

Portal Autárquico (2015). Mapa da Estrutura das Receitas Municipais de 2007. Extraído em 07/08/2015 de www.portautarquico.pt.

Portal Autárquico (2015). Mapa da Estrutura das Receitas Municipais de 2006. Extraído em 07/08/2015 de www.portautarquico.pt.

Portal Autárquico (2015). Mapa da Estrutura das Receitas Municipais de 2005. Extraído em 07/08/2015 de www.portautarquico.pt.

Portal Autárquico (2015); Mapa da Estrutura das Receitas Municipais de 2004. Extraído em 07/08/2015 de www.portautarquico.pt.

Portal Autárquico (2015). Mapa da Estrutura das Receitas Municipais de 2003. Extraído em 07/08/2015 de www.portautarquico.pt.

Portal da Direção Geral do Orçamento (2015). Conta Geral do Estado de 2014, volume 1, tomo 3, pág. 70 – 74. Extraída em 26/11/2015 de www.dgo.pt.

Portal da Direção Geral do Orçamento (2015). Conta Geral do Estado de 2013, volume 1, pág. 542 – 546. Extraída em 26/11/2015 de www.dgo.pt.

Portal da Direção Geral do Orçamento (2015). Conta Geral do Estado de 2012, volume 1, pág. 498 – 502. Extraída em 26/11/2015 de www.dgo.pt.

Portal da Direção Geral do Orçamento (2015). Conta Geral do Estado de 2011, volume 1, pág. 434 – 438. Extraída em 26/11/2015 de www.dgo.pt.

Portal da Direção Geral do Orçamento (2015). Conta Geral do Estado de 2010, volume 1, pág. 418 – 422. Extraída em 26/11/2015 de www.dgo.pt.

Portal da Direção Geral do Orçamento (2015). Conta Geral do Estado de 2009, volume 1, pág. 292 – 296. Extraída em 26/11/2015 de www.dgo.pt.

Portal da Direção Geral do Orçamento (2015). Conta Geral do Estado de 2008, volume 1, pág. 300 – 306. Extraída em 26/11/2015 de www.dgo.pt.

Portal da Direção Geral do Orçamento (2015); Conta Geral do Estado de 2007, volume 1, pág. 295 – 299. Extraída em 26/11/2015 de www.dgo.pt.

Portal das Finanças (2016). IRC – Taxas de Derrama para Cobrança em 2016 – Exercício de 2015. Extraído em 03/01/2016 de www.portaldasfinancas.pt.

Portal das Finanças (2015). IRC – Taxas de Derrama para Cobrança em 2015 – Exercício de 2014. Ofício Circulado n.º 20178, de 05/05/2015. Extraído em 28/11/2015 de www.portaldasfinancas.pt.

Portal das Finanças (2015). IRC – Taxas de Derrama para Cobrança em 2014 – Exercício de 2013. Ofícios Circulados n.ºs 20170, de 14/03/2014 e 2017172014 de 25/03/2014. Extraídos em 28/11/2015 de www.portaldasfinancas.pt.

Portal das Finanças (2015). IRC – Taxas de Derrama para Cobrança em 2013 – Exercício de 2012. Ofício Circulado n.º 20166, de 25/03/2013. Extraído em 28/11/2015 de www.portaldasfinancas.pt.

Portal das Finanças (2015). IRC – Taxas de Derrama para Cobrança em 2012 – Exercício de 2011. Ofício Circulado n.º 20158, de 03/02/2012. Extraído em 28/11/2015 de www.portaldasfinancas.pt.

Portal das Finanças (2015). IRC – Taxas de Derrama para Cobrança em 2011 – Exercício de 2010. Ofício Circulado n.º 20149, de 09/02/2011, extraído em 28/11/2015 de www.portaldasfinancas.pt.

Portal das Finanças (2015). IRC – Taxas de Derrama para Cobrança em 2010 – Exercício de 2009. Ofício Circulado n.º 20145, de 05/04/2010. Extraído em 28/11/2015 de www.portaldasfinancas.pt.

Portal das Finanças (2015). IRC – Taxas de Derrama para Cobrança em 2009 – Exercício de 2008. Ofícios Circulados n.ºs 10134, de 12/02/2009 e 20138 de 12/05/2009. Extraídos em 28/11/2015 de www.portaldasfinancas.pt.

Portal das Finanças (2015). IRC – Taxas de Derrama para Cobrança em 2008 – Exercício de 2007. Ofícios Circulados n.ºs 20130, de 27/03/2008 e 20133 de 19/05/2008. Extraídos em 28/11/2015 de www.portaldasfinancas.pt.

Portal das Finanças (2016). Taxa IMI/CA por Município e por Ano para Cobrança em 2016 – Exercício de 2015. Extraído em 03/01/2016 de www.portaldasfinancas.pt.

Portal das Finanças (2015). Taxa IMI/CA por Município e por Ano para Cobrança em 2015 – Exercício de 2014. Extraído em 27/11/2015 de www.portaldasfinancas.pt.

Portal das Finanças (2015). Taxa IMI/CA por Município e por Ano para Cobrança em 2014 – Exercício de 2013. Extraído em 27/11/2015 de www.portaldasfinancas.pt.

Portal das Finanças (2015). Taxa IMI/CA por Município e por Ano para Cobrança em 2013 – Exercício de 2012. Extraído em 27/11/2015 de www.portaldasfinancas.pt.

Portal das Finanças (2015). Taxa IMI/CA por Município e por Ano para Cobrança em 2012 – Exercício de 2011. Extraído em 27/11/2015 de www.portaldasfinancas.pt.

Portal das Finanças (2015). Taxa IMI/CA por Município e por Ano para Cobrança em 2011 – Exercício de 2010. Extraído em 27/11/2015 de www.portaldasfinancas.pt.

Portal das Finanças (2015). Taxa IMI/CA por Município e por Ano para Cobrança em 2010 – Exercício de 2009. Extraído em 27/11/2015 de www.portaldasfinancas.pt.

Portal das Finanças (2015). Taxa IMI/CA por Município e por Ano para Cobrança em 2009 – Exercício de 2008. Extraído em 27/11/2015 de www.portaldasfinancas.pt.

Portal das Finanças (2015). Taxa IMI/CA por Município e por Ano para Cobrança em 2008 – Exercício de 2007. Extraído em 26/11/2015 de www.portaldasfinancas.pt.

Portal das Finanças (2015). Taxa de Participação no IRS dos Municípios – Ano 2015. Extraído em 04/11/2015 de www.portaldasfinancas.pt.

Portal das Finanças (2015); Taxa de Participação no IRS dos Municípios – Ano 2014. Extraído em 04/11/2015 de www.portaldasfinancas.pt.

Portal das Finanças (2015). Taxa de Participação no IRS dos Municípios – Ano 2013, Extraído em 04/11/2015 de www.portaldasfinancas.pt.

Portal das Finanças (2015). Taxa de Participação no IRS dos Municípios – Ano 2012. Extraído em 04/11/2015 de www.portaldasfinancas.pt.

Portal das Finanças (2015). Taxa de Participação no IRS dos Municípios – Ano 2011. Extraído em 04/11/2015 de www.portaldasfinancas.pt.

Portal das Finanças (2015). Taxa de Participação no IRS dos Municípios – Ano 2010. Extraído em 04/11/2015 de www.portaldasfinancas.pt.

Portal das Finanças (2015). Taxa de Participação no IRS dos Municípios – Ano 2009. Extraído em 04/11/2015 de www.portaldasfinancas.pt.

Portal do Fundo de Apoio Municipal (2016). *Notícias sobre aprovação de Planos de Ajustamento Municipal*. Informação extraída, em 06/02/2016, de www.fundodeapoio municipal.pt.

Rainha, J. (1977). *Impostos: Noções Essenciais*. Lisboa: Direcção-Geral dos Impostos: ISBN 978-972-98736-7-6.

Rebelo, M. (2007). *Descentralização e Justa Repartição entre o Estado e as Autarquias Locais* (1.^a edição). Coimbra: Edições Almedina, S.A.; ISBN 978-972-40-3188-0.

Ribeiro, B. e Limão, R. (2005). *Manual dos Impostos: Teoria e Prática* (1.^a edição). Lisboa: Terramar – Editores, Distribuidores e Livreiros, Lda.; ISBN 972-710-397-9.

Rocha, J. (2014). *Direito Financeiro Local (Finanças Locais)* (2.^a edição). Coimbra: Coimbra Editora, S.A.; ISBN 978-989-96672-4-2.

Rodrigues, A. (2015). *Autarquias Locais* (1.^a edição). Coimbra: Edições Almedina, S.A.; ISBN 978-972-40-6083-5.

Reis, A. (1991). *Origens dos Municípios Portugueses*. Lisboa: Livros Horizonte, Lda.; ISBN 972-24-0800-3.

Ruas, B. (1994). *O Poder Local - Portugal 20 Anos de Democracia*. Lisboa: Círculo de Leitores.

Saldanha Sanches (2010). A Derrama, os Recursos Naturais e o Problema da Distribuição de Receita entre os Municípios; *Revista Fiscalidade* n.º 38, Pág. 131 - 156.

Salmon, P. (1987). Decentralization as an incentive scheme. Institut des Mathématiques Economiques – Document de travail de l' I.M.E. (1974-1993).

Sangreman, C., Martins, D. (2013). O Poder Local e a modernização administrativa. In Hugo C. Silvestre, Filipe Araújo (org.), *Colectânea em Administração Pública*. Escolar Editora, pp. 235-245.

Santos, A. (2003). *Auxílios de Estado e Fiscalidade* (1.^a edição). Coimbra: Edições Almedina, S.A.; ISBN 972-40-2059-2.

Santos, J. (2006). Impostos e Autonomia Local. *Revista Economista – Anuário da Economia Portuguesa*; Pág. 32 - 37; Lisboa.

Saraiva, J. H. e Ribeiro, Â. (2004). *História de Portugal - Volume I - A Formação do Território – Da Lusitânia ao Alargamento do País*. Matosinhos: QUIDNOVI – Edição e Conteúdos, S.A.; ISBN: 989-554-106-0; Depósito Legal n.º 204198/03.

Serra, C. (2011). *O Impacto das Alterações na Lei das Finanças Locais no Grau de Descentralização Fiscal em Portugal*. Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa. Dissertação de mestrado em Finanças extraída em 16/11/2015, de <https://aquila4.iseg.ulisboa.pt/>

Serrão, J. (1992). *Dicionário de História de Portugal, volume II*. Porto: Livraria Figueirinhas.

Sousa, A. (2013). *Estatuto dos Benefícios Fiscais – Comentado – Edição 2013*. Porto: Vida Económica – Editora, S.A.; ISBN 978-972-788-721-7.

Sousa, M. e Baptista, C. (2011). *Como Fazer Investigação, Dissertações, Teses e Relatórios - Segundo Bolonha* (5.ª edição). Lisboa: Editora Pactor; ISBN 9789896930011.

Sousa, N. (2011). *Captação de Receitas Fiscais pelas Autarquias Locais – uma análise de eficiência no período de 2003 a 2007*. Braga: Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho; Dissertação de mestrado em Economia, Mercados e Políticas Públicas extraída, em 17/02/2015, de <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/17025>.

Teixeira, G. e Carvalho, A. (2012). *As Finanças Locais: Estudo Comparado – Os casos Português e Espanhol*. Porto: Centro de Investigação Jurídico Económica da Universidade do Porto. Documento extraído, em 17/02/2015, de <http://www.cije.up.pt/>.

Teixeira, M. (2014). *O Poder Tributário das Autarquias*. Porto: Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Instituto Politécnico do Porto. Dissertação de mestrado em Solicitadoria extraída, em 17/02/2015, de <http://recipp.ipp.pt/handle/10400.22/5771>.

Teixeira, G. (2010). *Manual de Direito Fiscal* (2.ª edição). Coimbra: Edições Almedina, S.A., ISBN 9789724058788.

Tolda, A. (2011). *Benefícios Fiscais - Contributos para o Desenvolvimento Económico Local*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa. Dissertação de mestrado em Gestão e Políticas Públicas extraída, em 07/11/2015, de <http://hdl.handle.net/10400.5/3689> de <https://www.repository.utl.pt>.

Tribunal de Contas (2016). Municípios com contratos visados pelo Tribunal de Contas ao abrigo do PAEL – Plano de Apoio à Economia Local. Lisboa: Ofício com ref.^a 1.805/2016, de 21/01/2016.

Valdez, V. (2014). *Autonomia Tributária dos Municípios* (1^a edição). Porto: Vida Económica – Editorial, SA; ISBN 978-972-788-905-1.

Valente, M. (2009). *Tributação do património e determinantes económicos no sucesso político dos governantes*. Braga: Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho. Tese de Doutoramento em Ciências Económicas, Área de Especialização em Teoria e Política Económica, extraída, em 09/10/2015 de <http://hdl.handle.net/1822/10881> de <http://repositorium.sdum.uminho.pt>.

Valente, M. (1999). Ensaio para a mensuração da capacidade e do esforço fiscal dos municípios portugueses e cidades. *Regiões na União Europeia: Que futuro?*; Atas do VI Encontro Nacional APDR – Associação Portuguesa de Desenvolvimento Regional -; Coimbra.

Vasques, S. (2009a). *Regime das Taxas Locais* – Introdução e Comentário – Volume n.º 8 (1.^a edição). Coimbra: Edições Almedina, S.A.; ISBN: 978-972-403-416-4.

Vasques, S. (2009). O Sistema de Tributação Local e a Derrama; *Revista Fiscalidade* n.º 38, pág. 117 - 123.

Veiga, F., Tavares, A., Carballo, F., Veiga, L. e Camões, P. (2015). *Monitorização da evolução das receitas e das despesas dos municípios. Relatório Final destinado à DGAL – Direção-Geral das Autarquias Locais*. Braga: Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho. Documento extraído em 09/10/2015 de www.portalautauquico.pt.

Vida Económica (2015). *Estatuto dos Benefícios Fiscais e Legislação Complementar 2015* (1.^a edição). Porto: Vida Económica – Editora, SA; ISBN 978-989-768-104-2.

Zbyszewski, J. (2006). *O Financiamento das Autarquias Locais Portuguesas - Um Estudo sobre a Provisão Pública Municipal* (1.^a edição). Coimbra: Editora Almedina, S.A.; ISBN 9789724029764.

Legislação

Acórdão n.º 711/2006, datado de 29 de dezembro e disponível em www.tribunalconstitucional.pt, extraído em 13/11/2015, que esclarece a constitucionalidade do

tributo municipal da participação variável de IRS e não violação dos princípios da igualdade, da unidade do Estado e da legalidade tributária.

Aviso do Ministério dos Negócios Estrangeiros n.º 13/1991, de 1 de fevereiro, publicado no Diário da República, I Série - A, n.º 27/91, documento de ratificação pela República Portuguesa da Carta Europeia das Autarquias Locais, extraído a 18/09/2015 do Diário da República em <https://dre.pt/>.

Carta Ibero-americana da Autonomia Local, extraída a 18/09/2015 de www.cities-localgovernments.org.

Comissão Nacional de Eleições (2013); Mapa Oficial n.º 1-A/2013, Mapa oficial dos resultados das eleições gerais para os órgãos das autarquias locais de 29 de setembro de 2013; publicado Diário da República, 1.ª série, n.º 242, de 13/12/2013. Extraído a 18/01/2016, do Diário da República em <https://dre.pt/>.

Comissão Nacional de Eleições (2010); Declaração de Retificação n.º 13-B/2010, republicação, por retificação, do Mapa Oficial n.º 1-A/2010, Mapa oficial dos resultados das eleições gerais para os órgãos das autarquias locais de 29 de setembro de 2013; publicado Diário da República, 1.ª série, n.º 89, de 7/05/2010. Extraído a 18/01/2016, do Diário da República em <https://dre.pt/>.

Comissão Nacional de Eleições (2010); Mapa Oficial n.º 1-A/2010, Mapa oficial dos resultados das eleições gerais para os órgãos das autarquias locais de 11 de outubro de 2009; publicado Diário da República, 1.ª série, n.º 49, de 11/03/2010. Extraído a 18/01/2016, do Diário da República em <https://dre.pt/>.

Constituição da República Portuguesa, VII Revisão Constitucional 2005. Extraída em 15/08/2015, do SITOC - Sistema de Informação ao Técnico Oficial de Contas da Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas em <http://sitocweb.otoc.pt>.

Decreto-Lei n.º 159/2006, de 8 de agosto, diploma que estabelece os casos em que um prédio urbano ou fração autónoma é considerado devoluto, para efeitos de aplicação da taxa do IMI, ao abrigo do disposto no artigo 112.º do CIMI, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro, que aprova o Novo Regime do Arrendamento Urbano. Extraído em 15/08/2015, do Diário da República em <https://dre.pt/>.

Decreto-Lei n.º 278/2003, de 12 de novembro, com alterações que lhe foram posteriormente introduzidas, que aprovou o Código do Imposto Municipal sobre Imóveis e o Código do

Imposto Municipal sobre Transações Onerosas de Imóveis. Extraído, em 05/08/2015, do Portal das Finanças em <http://www.portaldasfinancas.gov.pt/>.

Decreto-Lei n.º 38/2003, de 8 de março e alterações subsequentes, que aprovou o Código do Processo Civil. Extraído, em 15/08/2015, do SITOC - Sistema de Informação ao Técnico Oficial de Contas da Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas em <http://sitocweb.otoc.pt>.

Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro, diploma que estabeleceu a classificação económica das receitas públicas. Extraído, em 07/10/2015, do Diário da República em <https://dre.pt/>.

Decreto-Lei n.º 433/1999, de 26 de outubro e posteriores alterações, que aprovou o Código de Procedimento e do Processo Tributário. Extraído a 20/09/2015, do SITOC - Sistema de Informação ao Técnico Oficial de Contas da Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas em <http://sitocweb.otoc.pt>.

Decreto-Lei n.º 54-A/1999 de 22 de fevereiro e posteriores alterações, diploma que aprovou o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais definindo-se os princípios orçamentais e contabilísticos e os de controlo interno, as regras previsionais, os critérios de valorimetria, o balanço, a demonstração de resultados, bem assim os documentos previsionais e os de prestação de contas. Extraído a 05/08/2015 do Diário da República em <https://dre.pt/>.

Decreto-Lei n.º 398/1998, de 17 de dezembro e posteriores alterações, que aprovou a Lei Geral Tributária. Extraído, em 15/08/2015, do SITOC - Sistema de Informação ao Técnico Oficial de Contas da Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas em <http://sitocweb.otoc.pt>.

Decreto-Lei n.º 171/1994, de 24 de junho, que adaptou para ordenamento nacional o esquema de classificação funcional das despesas usado pelo FMI. Extraído, em 07/10/2015, do Diário da República em <https://dre.pt/>.

Decreto-Lei n.º 154/1991, de 23 de abril e posteriores alterações, que aprovou o Código do Processo Tributário. Extraído, 15/08/2015, do SITOC - Sistema de Informação ao Técnico Oficial de Contas da Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas em <http://sitocweb.otoc.pt>.

Decreto-Lei n.º 215/1989, de 1 de julho, instituiu o Estatuto dos Benefícios Fiscais. Extraído, em 12/11/2015, do Diário da República em <https://dre.pt/>.

Decreto-Lei n.º 100/1984, de 29 de março, diploma que reviu a Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro, que define as atribuições das autarquias locais e competências dos respetivos órgãos. Extraído em 30/09/2015 do Diário da República em <https://dre.pt/>.

Decreto-Lei n.º 67/1975, de 19 de fevereiro e alterações subsequentes, que aprovou o Código Civil. Extraído em 15/08/2015 do SITOC - Sistema de Informação ao Técnico Oficial de Contas da Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas em <http://sitocweb.otoc.pt>.

Decreto-Regulamentar n.º 25/2009, de 14 de setembro, estabeleceu o regime das depreciações e amortizações para efeitos de IRC. Extraído em 02/11/2015 do Diário da República em <https://dre.pt/>.

Lei n.º 7-A/2016 de 30 de março, estabeleceu a quarta alteração ao atual regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais. Extraída em 30/03/2016 do Diário da República em <https://dre.pt/>.

Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, aprovou a atual Lei de Enquadramento Orçamental. Extraída em 30/09/2015 de www.dgo.pt.

Lei n.º 132/2015, de 4 de setembro, estabeleceu a terceira alteração ao atual regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais. Extraída 04/09/2015 do Diário da República em <https://dre.pt/>.

Lei n.º 69/2015, de 17 de junho, estabeleceu a segunda alteração ao atual regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais. Extraída em 07/08/2015 do Diário da República em <https://dre.pt/>.

Lei n.º 82-D/2014, de 31 de dezembro, estabeleceu a primeira alteração ao atual regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais. Extraída em 07/08/2015 do Diário da República em <https://dre.pt/>.

Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, aprovou o Orçamento de Estado de 2015. Extraída em 03/01/2016 de www.dgo.pt.

Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, estabeleceu o Orçamento de Estado para 2014. Extraída em 26/11/2015 de www.dgo.pt.

Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, estabeleceu o atual regime jurídico das autarquias locais, aprovou o estatuto das entidades intermunicipais, estabeleceu o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprovou o regime jurídico do associativismo autárquico. Extraída em 26/09/2015 do Diário da República em <https://dre.pt/>.

Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, estabeleceu o atual regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais. Extraída em 07/08/2015 do Diário da República em <https://dre.pt/>.

Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, estabeleceu o Orçamento de Estado para 2013. Extraída em 26/11/2015 de www.dgo.pt.

Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, aprovou o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais e revogou as Leis n.ºs 53-F/2006, de 29 de dezembro, e 55/2011, de 15 de novembro. Extraída em 28/09/2015 do Diário da República em <https://dre.pt/>.

Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, aprovou o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica. Extraída em 30/09/2015 do Diário da República em <https://dre.pt/>.

Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, estabeleceu as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas. Extraída em 30/09/2015 do Diário da República em <https://dre.pt/>.

Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, estabeleceu o Orçamento de Estado para 2012. Extraída em 26/11/2015 de www.dgo.pt.

Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, diploma que transferiu competências dos governos civis e dos governadores civis para outras entidades da Administração Pública em matérias de reserva de competência legislativa da Assembleia da República. Extraída em 30/09/2015 do Diário da República em <https://dre.pt/>.

Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, estabeleceu o Orçamento de Estado para 2011. Extraída em 26/11/2015 de www.dgo.pt.

Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, estabeleceu o Orçamento de Estado para 2010. Extraída em 26/11/2015 de www.dgo.pt.

Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, estabeleceu o Orçamento de Estado para 2009. Extraída em 26/11/2015 de www.dgo.pt.

Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro, estabeleceu o Orçamento de Estado para 2008. Extraída em 26/11/2015 de www.dgo.pt.

Lei n.º 22-A/2007, de 29 de junho, com alterações que lhe foram posteriormente introduzidas, que aprovou o Código do Imposto Único de Circulação. Extraída do Portal das Finanças em 28/09/2015 de <http://www.portaldasfinancas.gov.pt/>.

Lei n.º 2/2007 de 15 de janeiro, estabeleceu o quinto regime financeiro das autarquias locais. Extraída em 07/08/2015 do Diário da República em <https://dre.pt/>.

Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, instituiu o Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais. Extraída em 26/09/2015 do Diário da República em <https://dre.pt/>.

Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto, estabeleceu limites à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais. Extraída em 30/09/2015 do Diário da República em <https://dre.pt/>.

Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, diploma que instituiu a primeira alteração à Lei n.º 169/1999, de 18 de Setembro, que estabeleceu o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias. Extraída em 26/09/2015 do Diário da República em <https://dre.pt/>.

Lei n.º 107/2001, de 8 de setembro, diploma que estabeleceu as bases da política e do regime de proteção e valorização do património cultural. Extraída em 17/11/2015 do Diário da República em <https://dre.pt/>.

Lei n.º 169/1999, de 18 de setembro, diploma que estabeleceu o quadro de competências e o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias. Extraída em 26/09/2015 do Diário da República em <https://dre.pt/>.

Lei n.º 159/1999, de 14 de setembro, diploma que estabeleceu o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais. Extraída em 26/09/2015 do Diário da República em <https://dre.pt/>.

Lei n.º 42/1998, de 6 de agosto, estabeleceu o quarto regime financeiro das autarquias locais. Extraída em 07/08/2015 do Diário da República em <https://dre.pt/>.

Lei n.º 98/1997 de 26 de agosto, Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas. Extraída em 01/10/2015 de www.tcontas.pt.

Lei n.º 27/1996, de 1 de agosto, instituiu o regime jurídico da tutela administrativa a que ficam sujeitas as autarquias locais e entidades equiparadas, bem como o respetivo regime sancionatório. Extraída em 30/09/2015 do Diário da República em <https://dre.pt/>.

Lei n.º 29/1987, de 30 de junho, republicada pela Lei n.º 52-A/2005 de 10 de Outubro, estabeleceu o Estatuto dos Eleitos Locais. Extraída em 30/09/2015 do Diário da República em <https://dre.pt/>.

Lei n.º 1/1987, de 6 de janeiro, instituiu o terceiro regime financeiro das autarquias locais. Extraída em 07/08/2015 do Diário da República em <https://dre.pt/>.

Lei n.º 142/1985, de 18 de novembro, instituiu a lei-quadro da criação de municípios. Extraída em 28/09/2015 do Diário da República em <https://dre.pt/>.

Lei n.º 98/1984 de 29 de março, instituiu o segundo regime financeiro das autarquias locais. Extraída em 07/08/2015 do Diário da República em <https://dre.pt/>.

Lei n.º 1/1979 de 2 de janeiro, instituiu o primeiro regime financeiro das autarquias locais. Extraída em 07/08/2015 do Diário da República em <https://dre.pt/>.

Lei n.º 79/1977, de 25 de outubro, diploma que instituiu a primeira Lei das Autarquias Locais. Extraída em 05/08/2015 do Diário da República em <https://dre.pt/>.

Proposta de Lei n.º 92/X, da autoria do Governo, datada de 05/09/2006, e disponível no sítio institucional do Parlamento, extraída em 31/08/2015 de www.parlamento.pt.

Retificação n.º 46-B/2013, de 1 de novembro, estabeleceu a primeira retificação ao atual regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, extraída a 25/09/2015, do Diário da República em <https://dre.pt/>.

Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 23 de outubro, publicada no Diário da República, I Série, n.º 245/1990, aprovou a Carta Europeia da Autonomia Local, extraída a 18/09/2015 do Diário da República em <https://dre.pt/>.

Sistema Fiscal Português – Taxas Aplicáveis 2015 - Autoridade Tributária de Aduaneira, extraído a 02/11/2015, de <http://www.portaldasfinancas.gov.pt/>.

Webgrafia

www.parlamento.pt – Assembleia da República.

www.anmp.pt – Associação Nacional de Municípios Portugueses.

www.apfn.com.pt – Associação Portuguesa de Famílias Numerosas.

www.portaldasfinancas.gov.pt – Autoridade Tributária e Aduaneira.

<https://dre.pt/> - Diário da República Eletrónico.

www.portalautarquico.pt – Direcção-Geral das Autarquias Locais.

www.dgo.pt – Direcção-Geral do Orçamento.

www.fundodeapoio municipal.pt/ - Fundo de Apoio Municipal.

www.ine.pt – Instituto Nacional de Estatística, IP.

<http://portal.ipg.pt/> - Instituto Politécnico da Guarda – Biblioteca Geral.

www.cm-coimbra.pt – Município de Coimbra.

www.cm-covilha.pt – Município da Covilhã.

www.cm-gondomar.pt – Município de Gondomar.

www.mun-guarda.pt – Município da Guarda.

www.cm-leiria.pt – Município de Leiria.

www.cm-lisboa.pt – Município de Lisboa.

www.cm-porto.pt – Município do Porto.

<http://sitocweb.otoc.pt> – *Ordem dos Contabilistas Certificados* / Sistema de Informação ao Contabilista Certificado.

www.ordemeconomistas.pt – Ordem dos Economistas.

www.portaldosincentivos.pt – PSZ Consulting, www.psz.pt.

www.portalmunicipal.pt – Portal de Transparência Municipal.

www.saldanhasanches.pt/ - Portal do falecido Professor Doutor Saldanha Sanches.

www.tcontas.pt – Tribunal de Contas.

www.tribunalconstitucional.pt – Tribunal Constitucional.

www.cities-localgovernments.org – UCLG: A Rede Mundial de Cidades e Governos Locais e Regionais.

Repositórios Científicos

<http://www.b-on.pt/> - Biblioteca do Conhecimento Online.

<http://portal.ipg.pt/webapps/portal/frameset.jsp> - Instituto Politécnico da Guarda / Biblioteca Digital – Repositório Institucional.

<http://recipp.ipp.pt/> - Instituto Politécnico do Porto / Repositório Científico

<http://ria.ua.pt/> - Universidade de Aveiro / Repositório Institucional.

<http://www.cedripe.fd.uc.pt> – Universidade de Coimbra / Faculdade de Direito / Centro de Estudos de Direito Público e Regulação.

<http://www.repository.utl.pt> – Universidade de Lisboa / Repositório Institucional.

<https://aquila4.iseg.ulisboa.pt> – Universidade de Lisboa / Instituto Superior de Gestão e Economia.

<http://libraries.fe.unl.pt/> - Universidade Nova de Lisboa / Faculdade de Economia.

<http://tributarium.net/> - Universidade do Minho / Escola de Direito.

<http://repositorium.sdum.uminho.pt> – Universidade do Minho/Repositório Institucional.

<https://repositorio-aberto.up.pt/> - Universidade do Porto / Repositório Aberto

www.cije.up.pt – Universidade do Porto / Faculdade de Direito / Centro de Investigação Jurídico Económica.

<http://www.rcaap.pt/> - Repositório Científico de Acesso Aberto de Portugal.

AXEXO I – QUESTIONÁRIO



Escola Superior de Tecnologia e Gestão
Av. Dr. Francisco Sá Carneiro, 50
6300-559 Guarda
Tel: 271 220120 / Web site: <http://www.estg-ipp.pt>

Questionário

Os dados recolhidos destinam-se exclusivamente a tratamento estatístico, servindo de suporte à elaboração do Projecto Aplicado "A Autonomia e Competitividade Tributária dos Municípios Portugueses" e à preparação de publicações e artigos científicos sobre as temáticas.

Instruções para o Preenchimento:

- 1 - Todas as questões deverão ser respondidas com o máximo de sinceridade e objectividade, não havendo respostas correctas ou incorrectas.
- 2 - As informações deverão considerar as entidades que compõem o perímetro de consolidação orçamental municipal (Serviços Municipalizados, empresas municipais, et cetera)
- 3 - Assinale a opção escolhida para cada item com um ☐; em caso de engano, preencha por completo o quadrado ☐ e assinale com um ☐ a opção correcta.
- 4 - Quando for o caso preencha os espaços em branco.

Questões

0 - Identificação do Município: _____

Capítulo I – Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI)

1.1 – O Município dispõe de Serviço Interno para acompanhamento das disposições legais previstas no Código do IMI, Estatuto dos Benefícios Fiscais e Legislação extravagante:

a) Sim.....	<input type="checkbox"/>
b) Não.....	<input type="checkbox"/>

1.2 – Caso tenha respondido SIM na questão 1.1, assinale as três principais actividades desenvolvidas:

a) Mapear / recensear os prédios urbanos, rústicos e mistos.....	<input type="checkbox"/>
b) Apreciar os valores patrimoniais tributários dos prédios objecto de avaliações.....	<input type="checkbox"/>
c) Servir de interligação com os Serviços Locais de Finanças.....	<input type="checkbox"/>
d) Disponibilizar à Autoridade Tributária plantas topográficas e de arquitectura para projecto o cadastro IMI.....	<input type="checkbox"/>
e) Identificar os prédios urbanos que integrem Áreas de Reabilitação Urbana (ARU) que podem usufruir de benefícios fiscais / tributários.....	<input type="checkbox"/>
f) Identificar os prédios urbanos devolutos e degradados.....	<input type="checkbox"/>
g) Elaborar relatório anual com a monitorização dos efeitos das decisões do Município em matéria de IMI (majorações e minorações), bem como do seu impacto nas receitas tributárias e totais municipais.....	<input type="checkbox"/>
h) Outra.....	<input type="checkbox"/>
Se assinalou a alínea h) indique quais: _____	

1.3 – O Município, ao abrigo do n.º 3 do artigo 112.º do CIMI, tem elevado a taxa aplicável para o triplo nos prédios urbanos que se encontrem devolutos há mais de um ano, considerando-se devolutos os prédios como tal definidos pela Lei n.º 159/2006, de 8 de Agosto, na sequência da Lei n.º 6/2006, de 27 de Fevereiro (NRAU).

a) Sim.....	<input type="checkbox"/>
b) Não.....	<input type="checkbox"/>

1

Tema do Projecto Aplicado: A Autonomia e Competitividade Tributárias dos Municípios Portugueses.
Mestrado: Gestão – Ramo da Administração Pública.
Mestrando: Ricardo Paulo Valente Serra



Escola Superior de Tecnologia e Gestão
Av. Dr. Francisco Sá Carneiro, 50
6300-550 Guarda
Tel: 271 320130 / Web site: <http://www.eseg-ipt.pt>

1.4 – Caso tenha respondido SIM na questão 1.3, indique se o valor recebido em 2015 é:

a) Não quantificado.....	<input type="checkbox"/>
b) Inferior ou igual a 50.000 euros.....	<input type="checkbox"/>
c) Superior a 50.000 euros e inferior ou igual a 250.000 euros.....	<input type="checkbox"/>
d) Superior a 250.000 euros e inferior ou igual a 500.000 euros.....	<input type="checkbox"/>
e) Superior a 500.000 euros e inferior ou igual a 1.000.000 euros.....	<input type="checkbox"/>
f) Superior a 1.000.000 euros.....	<input type="checkbox"/>

1.5 – O Município tem definido áreas territoriais, correspondentes a freguesias ou zonas delimitadas de freguesias, que sejam objecto de operações de reabilitação urbana ou combate à desertificação, minorando/reduzindo a taxa de IMI de acordo com o n.º 6 do artigo 112.º do CIMI:

a) Sim.....	<input type="checkbox"/>
b) Não.....	<input type="checkbox"/>

1.6 – Caso tenha respondido SIM na questão 1.5, indique o intervalo onde se situa a taxa de minoração / redução aplicada em 31/12/2014 e com cobrança em 2015.

a) Inferior ou igual 10%.....	<input type="checkbox"/>
b) Superior a 10% e inferior a 20%.....	<input type="checkbox"/>
c) Igual a 20%.....	<input type="checkbox"/>
d) Superior a 20% e inferior a 30%.....	<input type="checkbox"/>
e) Igual a 30%.....	<input type="checkbox"/>

1.7 – Caso tenha respondido SIM na questão 1.5, indique se o valor que deixou de ser cobrado em 2015 é:

a) Não quantificado.....	<input type="checkbox"/>
b) Inferior ou igual a 50.000 euros.....	<input type="checkbox"/>
c) Superior a 50.000 euros e inferior ou igual a 250.000 euros.....	<input type="checkbox"/>
d) Superior a 250.000 euros e inferior ou igual a 500.000 euros.....	<input type="checkbox"/>
e) Superior a 500.000 euros e inferior ou igual a 1.000.000 euros.....	<input type="checkbox"/>
f) Superior a 1.000.000 euros.....	<input type="checkbox"/>

1.8 – O Município, ao abrigo do n.º 7 do artigo 112.º do CIMI, tem definido áreas correspondentes a freguesias ou zonas delimitadas de freguesias e fixado uma minoração/redução da taxa de IMI dos prédios urbanos arrendados, que pode ser cumulativa com a definida no n.º 6 do artigo 112.º do CIMI:

a) Sim.....	<input type="checkbox"/>
b) Não.....	<input type="checkbox"/>

1.9 – Caso tenha respondido SIM na questão 1.8, indique o intervalo onde se situa a taxa de minoração / redução aplicada em 31/12/2014 e com cobrança em 2015.

a) Inferior ou igual 10%.....	<input type="checkbox"/>
b) Superior a 10% e inferior a 20%.....	<input type="checkbox"/>
c) Igual a 20%.....	<input type="checkbox"/>
d) Superior a 20% e inferior a 30%.....	<input type="checkbox"/>
e) Igual a 30%.....	<input type="checkbox"/>

1.10 – Caso tenha respondido SIM na questão 1.8, indique se o valor que deixou de ser cobrado em 2015 é:

a) Não quantificado.....	<input type="checkbox"/>
b) Inferior ou igual a 50.000 euros.....	<input type="checkbox"/>
c) Superior a 50.000 euros e inferior ou igual a 250.000 euros.....	<input type="checkbox"/>

2

Tema do Projecto Aplicado: A Autonomia e Competitividade Tributárias dos Municípios Portugueses.
Mestrado: Gestão – Ramo da Administração Pública.
Mestrando: Ricardo Paulo Valente Serra



Escola Superior de Tecnologia e Gestão
Av. Dr. Francisco Sá Carneiro, 50
6200-559 Guarda
Tel: 271 320 120 / Web site: <https://www.eseg-ipt.pt>

d) Superior a 250.000 euros e inferior ou igual a 500.000 euros.....	<input type="checkbox"/>
e) Superior a 500.000 euros e inferior ou igual a 1.000.000 euros.....	<input type="checkbox"/>
f) Superior a 1.000.000 euros	<input type="checkbox"/>

1.11 – O Município tem majorado os prédios urbanos degradados, considerados como tais, os que, face ao seu estado de conservação, não cumpram satisfatoriamente a sua função ou façam perigar a segurança de pessoas e bens, de acordo com o n.º 8 do artigo 112.º do CIMI:

a) Sim.....	<input type="checkbox"/>
b) Não.....	<input type="checkbox"/>

1.12 – Caso tenha respondido SIM na questão 1.11, indique o intervalo onde se situa a taxa de majoração aplicada em 31/12/2014 e com cobrança em 2015.

a) Inferior ou igual 10%.....	<input type="checkbox"/>
b) Superior a 10% e inferior a 20%.....	<input type="checkbox"/>
c) Igual a 20%.....	<input type="checkbox"/>
d) Superior a 20% e inferior a 30%.....	<input type="checkbox"/>
e) Igual a 30%.....	<input type="checkbox"/>

1.13 – Caso tenha respondido SIM na questão 1.11, indique se o valor recebido em 2015 é:

a) Não quantificado.....	<input type="checkbox"/>
b) Inferior ou igual a 50.000 euros.....	<input type="checkbox"/>
c) Superior a 50.000 euros e inferior ou igual a 250.000 euros.....	<input type="checkbox"/>
d) Superior a 250.000 euros e inferior ou igual a 500.000 euros.....	<input type="checkbox"/>
e) Superior a 500.000 euros e inferior ou igual a 1.000.000 euros.....	<input type="checkbox"/>
f) Superior a 1.000.000 euros	<input type="checkbox"/>

1.14 – O Município, ao abrigo do n.º 9 do artigo 112.º do CIMI, tem elevado a taxa aplicável nos prédios rústicos com áreas florestais que se encontrem em situação de abandono, não podendo da aplicação desta majoração resultar uma colecta de imposto inferior a € 20,00 por cada prédio abrangido.

a) Sim.....	<input type="checkbox"/>
b) Não.....	<input type="checkbox"/>

1.15 – Caso tenha respondido SIM na questão 1.14 indique o intervalo onde se situa a majoração da taxa aplicada em 31/12/2014 e com cobrança em 2015.

a) Inferior 1.....	<input type="checkbox"/>
b) Igual a 1.....	<input type="checkbox"/>
c) Superior a 1 e igual a 1,5.....	<input type="checkbox"/>
d) Superior a 1,5 e inferior a 2.....	<input type="checkbox"/>
e) Igual a 2 (dobro).....	<input type="checkbox"/>

1.16 – Caso tenha respondido SIM na questão 1.14, indique se o valor recebido em 2015 é:

a) Não quantificado.....	<input type="checkbox"/>
b) Inferior ou igual a 50.000 euros.....	<input type="checkbox"/>
c) Superior a 50.000 euros e inferior ou igual a 250.000 euros.....	<input type="checkbox"/>
d) Superior a 250.000 euros e inferior ou igual a 500.000 euros.....	<input type="checkbox"/>
e) Superior a 500.000 euros e inferior ou igual a 1.000.000 euros.....	<input type="checkbox"/>
f) Superior a 1.000.000 euros	<input type="checkbox"/>

3

Tema do Projecto Aplicado: A Autonomia e Competitividade Tributária dos Municípios Portugueses.
Mestrado: Gestão – Ramo da Administração Pública.
Mestrando: Ricardo Paulo Valente Serra



Instituto Superior de Tecnologia e Gestão
Av. Dr. Francisco Sá Carneiro, 50
6300-559 Guarda
Tel: 271220120 / Web site: <http://www.iseg-ipt.pt>

1.17 - O Município, ao abrigo do n.º 12 do artigo 112.º do CIMI, tem fixado minorações/reduções da taxa a aplicar aos prédios classificados como interesse público, de valor municipal ou património cultural, nos termos da respectiva legislação em vigor, desde que estes prédios não se encontrem abrangidos pela alínea n), do n.º 1, do artigo 44.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais:

- | | |
|-------------|--------------------------|
| a) Sim..... | <input type="checkbox"/> |
| b) Não..... | <input type="checkbox"/> |

1.18 – Caso tenha respondido SIM na questão 1.17 indique o intervalo onde se situa a minoração/redução da taxa aplicada em 31/12/2014 e com cobrança em 2015.

- | | |
|--|--------------------------|
| a) Inferior ou igual 20%..... | <input type="checkbox"/> |
| b) Superior a 20% e inferior ou igual a 30%..... | <input type="checkbox"/> |
| c) Superior a 30% e inferior ou igual a 40%..... | <input type="checkbox"/> |
| d) Superior a 40% e inferior ou igual a 50%..... | <input type="checkbox"/> |
| e) Igual a 50%..... | <input type="checkbox"/> |

1.19 – Caso tenha respondido SIM na questão 1.17, indique se o valor que deixou de ser cobrado em 2015 é:

- | | |
|--|--------------------------|
| a) Não quantificado..... | <input type="checkbox"/> |
| b) Inferior ou igual a 50.000 euros..... | <input type="checkbox"/> |
| c) Superior a 50.000 euros e inferior ou igual a 250.000 euros..... | <input type="checkbox"/> |
| d) Superior a 250.000 euros e inferior ou igual a 500.000 euros..... | <input type="checkbox"/> |
| e) Superior a 500.000 euros e inferior ou igual a 1.000.000 euros..... | <input type="checkbox"/> |
| f) Superior a 1.000.000 euros..... | <input type="checkbox"/> |

1.20 – O Município, ao abrigo do n.º 13 do artigo 112.º do CIMI, fixou para o IMI de 2015, a cobrar em 2016, a minoração/ redução da taxa a aplicar em 31/12/2015, aos prédios urbanos destinados a habitação própria e permanente, em função do número de dependentes:

- | | |
|-------------|--------------------------|
| a) Sim..... | <input type="checkbox"/> |
| b) Não..... | <input type="checkbox"/> |

1.21 – Caso tenha respondido SIM na questão 1.20, indique se o valor que deixará de ser cobrado em 2016 é:

- | | |
|--|--------------------------|
| a) Não quantificado..... | <input type="checkbox"/> |
| b) Inferior ou igual a 50.000 euros..... | <input type="checkbox"/> |
| c) Superior a 50.000 euros e inferior ou igual a 250.000 euros..... | <input type="checkbox"/> |
| d) Superior a 250.000 euros e inferior ou igual a 500.000 euros..... | <input type="checkbox"/> |
| e) Superior a 500.000 euros e inferior ou igual a 1.000.000 euros..... | <input type="checkbox"/> |
| f) Superior a 1.000.000 euros..... | <input type="checkbox"/> |

Capítulo II – Derrama Municipal

2.1 – O Município tem deliberado a isenção genérica da derrama e/ou o lançamento da taxa reduzida para os sujeitos passivos como um volume de negócios que no ano anterior não ultrapasse € 150.000,00, nos termos previstos do n.º 4 do artigo 18.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais:

- | | |
|-------------|--------------------------|
| a) Sim..... | <input type="checkbox"/> |
| b) Não..... | <input type="checkbox"/> |



Instituto Superior de Tecnologia e Gestão
Av. Dr. Francisco Sá Carneiro, 50
6300-559 Guarda
Teli: 271220120 / Web site: <https://www.esig.ipg.pt>

2.2 – Caso tenha respondido SIM na questão 2.1, indique se o valor da derrama de 2014 que deixou de ser cobrada em 2015 é:

a) Não quantificado.....	<input type="checkbox"/>
b) Inferior ou igual a 50.000 euros.....	<input type="checkbox"/>
c) Superior a 50.000 euros e inferior ou igual a 250.000 euros.....	<input type="checkbox"/>
d) Superior a 250.000 euros e inferior ou igual a 500.000 euros.....	<input type="checkbox"/>
e) Superior a 500.000 euros e inferior ou igual a 1.000.000 euros.....	<input type="checkbox"/>
f) Superior a 1.000.000 euros.....	<input type="checkbox"/>

Capítulo III – Participação Variável em IRS

3.1 – O Município tem renunciado à receita ou reduzido aos seus municípios o tributo referente à participação variável do IRS a que se refere o n.º 1 do art.º 26 do Regime Financeiro das Autarquias Locais:

a) Sim.....	<input type="checkbox"/>
b) Não.....	<input type="checkbox"/>

3.2 – Caso tenha respondido SIM na questão 3.1, indique se o valor da receita que deixou de ser cobrada / arrecadada em 2015 é:

a) Não quantificado.....	<input type="checkbox"/>
b) Inferior ou igual a 50.000 euros.....	<input type="checkbox"/>
c) Superior a 50.000 euros e inferior ou igual a 250.000 euros.....	<input type="checkbox"/>
d) Superior a 250.000 euros e inferior ou igual a 500.000 euros.....	<input type="checkbox"/>
e) Superior a 500.000 euros e inferior ou igual a 1.000.000 euros.....	<input type="checkbox"/>
f) Superior a 1.000.000 euros.....	<input type="checkbox"/>

Capítulo IV – Taxas e Impostos Indirectos Municipais

4.1 – O Município tem quantificado, por tipologia, o montante das taxas e impostos indirectos municipais que deixaram de ser liquidados e pagos, ao abrigo das isenções previstas nos Regulamentos Municipais, como sejam: Associações desportivas, culturais e recreativas concelhias; Freguesias do Concelho, Instituições de solidariedade social; Sindicatos; etc..

a) Sim.....	<input type="checkbox"/>
b) Não.....	<input type="checkbox"/>

4.2 – Caso tenha respondido SIM na questão 4.1, indique se o valor de 2015 é:

a) Não sabe / Não responde.....	<input type="checkbox"/>
b) Inferior ou igual a 50.000 euros.....	<input type="checkbox"/>
c) Superior a 50.000 euros e inferior ou igual a 250.000 euros.....	<input type="checkbox"/>
d) Superior a 250.000 euros e inferior ou igual a 500.000 euros.....	<input type="checkbox"/>
e) Superior a 500.000 euros e inferior ou igual a 1.000.000 euros.....	<input type="checkbox"/>
f) Superior a 1.000.000 euros.....	<input type="checkbox"/>

4.3 – Caso tenha respondido SIM na questão 4.1, o Município publicita o tipo de isenções e respectivos valores, por entidade, nos documentos externos, designadamente nos Relatórios anuais de Gestão e no site institucional da Autarquia na internet:

a) Sim.....	<input type="checkbox"/>
b) Não.....	<input type="checkbox"/>

5

Tema do Projecto Aplicado: A Autonomia e Competitividade Tributária dos Municípios Portugueses.
Mestrado: Gestão – Ramo da Administração Pública.
Mestrando: Ricardo Paulo Valente Serra



Escola Superior de Tecnologia e Gestão
Av. Dr. Francisco Sá Carneiro, 50
6300-555 Guarda
Tel: 271228020 / Web site: <http://www.eseg-ipc.pt>

Capítulo V – Concessões de benefícios tributários / fiscais municipais

5.1 – O Município, ao abrigo do n.º 2 do artigo 16.º do actual Regime Financeiro das Autarquias Locais, atribui benefícios tributários (impostos locais, taxas e impostos indirectos municipais) para incentivar a revitalização urbana e atracção dos centros históricos, o fomento da criação e desenvolvimento de empresas e a captação de investimento endógeno e exógeno:

a) Sim.....	<input type="checkbox"/>
b) Não.....	<input type="checkbox"/>

5.2 – O Município dispõe de regulamento municipal ou normas orientadoras para atribuição de benefícios tributários (impostos locais, taxas e impostos indirectos municipais):

a) Sim.....	<input type="checkbox"/>
b) Não.....	<input type="checkbox"/>

5.3 – Existe recenseamento e monitorização permanente dos processos, dos valores e dos tipos dos benefícios fiscais / tributários (impostos locais, taxas e impostos indirectos municipais) que se encontram em vigor:

a) Sim.....	<input type="checkbox"/>
b) Não.....	<input type="checkbox"/>

5.4 – Caso tenha respondido **SIM** nas questões 5.3, o Município publicita o nome das entidades beneficiárias, o número de processos de revitalização urbana, o número de empresas criadas, o número de postos de trabalho gerados, as isenções e os respectivos valores nos documentos externos, designadamente nos Relatórios anuais de Gestão e no site institucional da Autarquia na internet:

a) Sim.....	<input type="checkbox"/>
b) Não.....	<input type="checkbox"/>

5.5 – Após o período de isenção / benefício tributário ou fiscal (impostos locais, taxas e impostos indirectos municipais), a totalidade das entidades beneficiárias mantiveram as suas actividades / laboração no concelho:

a) Sim.....	<input type="checkbox"/>
b) Não.....	<input type="checkbox"/>

5.6 – Caso tenha respondido **SIM** na questão 5.5, assinale o nível de actividade / laboração das entidades beneficiárias no concelho:

a) Redução significativa.....	<input type="checkbox"/>
b) Redução insignificante.....	<input type="checkbox"/>
c) Normal.....	<input type="checkbox"/>
d) Crescimento dentro dos padrões do sector específico.....	<input type="checkbox"/>
e) Crescimento acima dos padrões do sector específico.....	<input type="checkbox"/>

5.7 - Caso tenha respondido **NÃO** na questão 5.5, indique as razões que poderão ter levado à saída das unidades empresariais do concelho no final do período de isenção / benefícios tributários ou fiscais (impostos locais, taxas e impostos indirectos municipais):

a) Encerramento das actividades.....	<input type="checkbox"/>
b) Concessão de isenção e benefícios fiscais / tributários por outro município português.....	<input type="checkbox"/>
c) Concessão de isenção e benefícios fiscais / tributário por município estrangeiro.....	<input type="checkbox"/>
d) Outra:.....	<input type="checkbox"/>

Se assinalou a alínea d) indique quais:

Muito bem-haja pela sua colaboração.

6

Tema do Projecto Aplicado: A Autonomia e Competitividade Tributárias dos Municípios Portugueses.
Mestrado: Gestão – Ramo da Administração Pública.
Mestrando: Ricardo Paulo Valente Serra

AXEXO II – TRATAMENTO ESTATÍSTICO DAS RESPOSTAS AO QUESTIONÁRIO

Tratamento estatístico das respostas ao Questionário

Nota Introdutória

A análise empírica alicerçou-se na administração de um questionário original a todo o universo autárquico, cujos resultados obtidos conjugados com a informação estatística de natureza secundária extraída de diversas fontes documentais, permitiram construir uma base de dados robusta capaz de suportar um modelo empírico que pretendeu avaliar e recolher evidências da existência (ou não) da prática de “*Gestão Fiscal*” por parte dos municípios portugueses.

No modelo empírico foi incluída uma variável latente “*Gestão Fiscal*” que pretendia identificar a capacidade do município fazer uso dos mecanismos disponibilizados em sede do CIMI, CIRC e LFL, para exercer uma política fiscal mais competitiva no quadro das suas competências e atribuições, para maximizar a receita e a promoção da captação e fixação de agentes económicos (famílias e empresas).

Esta variável foi construída a partir das respostas ao questionário (anexo I) cujo tratamento estatístico é realizado pormenorizadamente neste anexo, que se inicia com a análise às questões que contribuíram significativamente para sua construção e que se encontram identificadas nas páginas números 104 e 105, e termina com uma análise complementar à informação tributária adotada pelos municípios da Amostra nos anos 2013 e 2014.

Questão n.º 1.1 – Recenseamento dos municípios com Serviço Interno para acompanhamento das disposições legais previstas no Código do IMI, Estatuto dos Benefícios Fiscais e Legislação extravagante / avulsa

Os resultados da amostra evidenciam que 50 municípios (44,6%) possuem um serviço interno de acompanhamento do IMI na sua estrutura orgânica.

Os resultados expostos no quadro n.º 1 permitem-nos concluir que a existência desse serviço poderá não estar indexada à dimensão populacional do município.

Quadro n.º 1 – N.º de municípios com Serviços Internos de acompanhamento por dimensão

Dimensão	N.º	%
Grande	15	30,0%
Médio	16	32,0%
Pequeno	19	38,0%
Total	50	100,0%

Quanto à existência deste tipo de serviço por localização, podemos inferir que é superior nos municípios do Litoral, seguidos dos municípios do Interior, conforme evidências constantes do quadro n.º 2.

Quadro n.º 2 – N.º de municípios com Serviço Internos de acompanhamento por localização

Localização	N.º	%
Litoral	26	52,0%
Interior	20	40,0%
Regiões Autónomas	4	8,0%
Total	50	100,0%

Questão n.º 1.3 – Recenseamento dos municípios que utilizaram a majoração da taxa de IMI aplicável ao triplo, ao abrigo do n.º 3 do artigo 112.º do CIMI, para os prédios urbanos que se encontrem devolutos há mais de um ano, considerando-se devolutos os prédios como tal definidos pela Lei n.º 159/2006, de 8 de agosto, na sequência da Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro (NRAU).

Os resultados evidenciados no quadro n.º 3 transmitem que esta medida fiscal é utilizada por 25% dos municípios da amostra, tendo uma maior preponderância nos municípios do Litoral (13,4%) em termos de amostra e 30,0% em termos de representatividade dentro desse grupo.

Quadro n.º 3 – N.º de municípios que adotaram a majoração de prédios devolutos, por localização

Localização	N.º municípios da Amostra	N.º de municípios da Amostra que utilizam	% municípios da Amostra que utilizam	% N.º de municípios que utilizam / Amostra desagregada
Litoral	50	15	13,4%	30,0%
Interior	48	9	8,0%	18,8%
Regiões Autónomas / Ilhas	14	4	3,6%	28,6%
Total	112	28	25,0 %	25,0 %

Em termos comparativos ao nível da dimensão, esta medida fiscal foi utilizada com maior preponderância nos municípios grandes (47,4%), seguida nos médios (37,1%) e nos pequenos (10,3%), conforme quadro n.º 4.

Quadro n.º 4 – N.º de municípios que adotaram a majoração de prédios devolutos, por dimensão

Dimensão	N.º municípios da Amostra	N.º de municípios da Amostra que utilizam	% municípios da Amostra que utilizam	% N.º de municípios que utilizam / Amostra desagregada
Grande	19	9	8,0%	47,4%
Médio	35	13	11,6%	37,1%
Pequeno	58	6	5,4%	10,3%
Total	112	28	25,0 %	25,0 %

Questão n.º 1.5 – Recenseamento dos municípios que utilizaram a minoração / redução da taxa aplicável, ao abrigo do n.º 6 do artigo 112.º do CIMI, dos prédios integrados em áreas territoriais (ARU's) que sejam objeto de operações de reabilitação urbana ou combate à desertificação.

A minoração das taxas gerais de prédios urbanos tem, por regra, uma menor utilização por parte dos municípios, pois tais medidas fiscais traduzem-se numa redução da receita efetiva.

Em termos de amostra, esta medida fiscal é utilizada por 30,4% dos municípios, tendo maior expressividade pelos municípios do Litoral (16,1%), seguidos pelos municípios do Interior (12,5%) e das Regiões Autónomas / Ilhas (1,8%).

Quadro n.º 5 – N.º de municípios que adotaram a minoração da taxa dos prédios integrados em ARU's para reabilitação urbana e combate à desertificação, por localização

Localização	N.º municípios da Amostra	N.º de municípios da Amostra que utilizam	% municípios da Amostra que utilizam	% N.º de municípios que utilizam / Amostra desagregada
Litoral	50	18	16,1%	36,0%
Interior	48	14	12,5%	29,2%
Regiões Autónomas / Ilhas	14	2	1,8%	14,3%
Total	112	34	30,4%	30,4%

Em termos comparativos ao nível da dimensão, os resultados evidenciam que a medida fiscal tendo maior expressividade nos municípios médios (42,9%), seguida dos grandes (42,1%) e dos pequenos (19,0%).

Quadro n.º 6 – N.º de municípios que adotaram a minoração de prédios integrados em ARU's para reabilitação urbana e combate à desertificação, por dimensão

Dimensão	N.º municípios da Amostra	N.º de municípios da Amostra que utilizam	% municípios da Amostra que utilizam	% N.º de municípios que utilizam / Amostra desagregada
Grande	19	8	7,1%	42,1%
Médio	35	15	13,4%	42,9%
Pequeno	58	11	9,8%	19,0%
Total	112	34	30,4%	30,4%

Questão n.º 1.8 – Recenseamento dos municípios que utilizaram a minoração/redução da taxa de IMI aplicada aos prédios urbanos arrendados, ao abrigo do n.º 7 do artigo 112.º do CIMI, em áreas correspondentes a freguesias ou zonas delimitadas de freguesias e, que pode ser cumulativa com a definida no n.º 6 do artigo 112.º do CIMI.

Esta medida fiscal não foi utilizada por qualquer município da amostra.

Questão n.º 1.11 – Recenseamento dos municípios que utilizaram a majoração da taxa de IMI sobre os prédios urbanos degradados, considerados como tais, os que, face ao seu estado de conservação, não cumpram satisfatoriamente a sua função ou façam perigar a segurança de pessoas e bens, de acordo com o n.º 8 do artigo 112.º do CIMI.

A majoração da taxa de prédios urbanos degradados é utilizada por 34,8% dos municípios da amostra, tendo maior expressividade nos municípios do Litoral (17,0%).

Quadro n.º 7 – N.º de municípios que adotaram a majoração da taxa de IMI de prédios urbanos degradados, por localização

Localização	N.º municípios da Amostra	N.º de municípios da Amostra que utilizam	% municípios da Amostra que utilizam	% N.º de municípios que utilizam / Amostra desagregada
Litoral	50	19	17,0%	38,0%
Interior	48	15	13,4%	31,3%
Regiões Autónomas / Ilhas	14	5	4,5%	35,7%
Total	112	39	34,8%	34,8%

Em termos comparativos ao nível da dimensão, os resultados evidenciam que esta medida fiscal tem maior expressividade nos municípios grandes (68,4%), seguida dos médios (48,6%) e dos pequenos (15,5%).

Quadro n.º 8 – N.º de municípios que adotaram a majoração da taxa de IMI de prédios urbanos degradados, por dimensão

Dimensão	N.º municípios da Amostra	N.º de municípios da Amostra que utilizam	% municípios da Amostra que utilizam	% N.º de municípios que utilizam / Amostra desagregada
Grande	19	13	11,6%	68,4%
Médio	35	17	15,2%	48,6%
Pequeno	58	9	8,0%	15,5%
Total	112	39	34,8%	34,8%

Questão n.º 1.14 – Recenseamento dos municípios que utilizaram a majoração da taxa aplicável aos prédios rústicos com áreas florestais que se encontram em situação de abandono, ao abrigo do n.º 9 do artigo 112.º do CIMI, não podendo da aplicação desta majoração resultar uma coleta de imposto inferior a € 20,00 por cada prédio abrangido.

A utilização desta medida fiscal é bastante residual atingindo 3,6% da amostra, tendo maior expressão nos municípios do Litoral (2,7%).

Quadro n.º 9 – N.º de municípios que adotaram a majoração da taxa de IMI dos prédios rústicos com áreas florestais que se encontram em situação de abandono, por localização

Localização	N.º municípios da Amostra	N.º de municípios da Amostra que utilizam	% municípios da Amostra que utilizam	% N.º de municípios que utilizam / Amostra desagregada
Litoral	50	3	2,7%	6,0%
Interior	48	1	0,9%	2,1%
Regiões Autónomas / Ilhas	14	0	0,0%	0,0%
Total	112	4	3,6%	3,6%

Em termos comparativos ao nível da dimensão dos municípios, os resultados evidenciam que esta medida fiscal tem maior expressividade nos municípios de média dimensão.

Quadro n.º 10 – N.º de municípios que adotaram a majoração da taxa de IMI dos prédios rústicos com áreas florestais que se encontram em situação de abandono, por dimensão

Dimensão	N.º municípios da Amostra	N.º de municípios da Amostra que utilizam	% municípios da Amostra que utilizam	% N.º de municípios que utilizam / Amostra desagregada
Grande	19	1	0,9%	5,3%
Médio	35	3	2,7%	8,6%
Pequeno	58	0	0,0%	0,0%
Total	112	4	3,6%	3,6%

Questão n.º 1.17 – Recenseamento dos municípios que utilizaram as minorações / reduções da taxa de IMI, ao abrigo do n.º 12 do artigo 112.º do CIMI, a aplicar aos prédios classificados como interesse público, de valor municipal ou património cultural, nos termos da respetiva legislação em vigor, desde que estes prédios não se encontrem abrangidos pela alínea n), do n.º 1, do artigo 44.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais.

Embora reduzidos, os resultados evidenciam que esta medida fiscal tem maior utilização por parte dos municípios do Litoral (6,3%).

Quadro n.º 11 – N.º de municípios que adotaram a minoração / redução da taxa de IMI dos prédios classificados de interesse público, de valor municipal ou património cultural, por localização

Localização	N.º municípios da Amostra	N.º de municípios da Amostra que utilizam	% municípios da Amostra que utilizam	% N.º de municípios que utilizam / Amostra desagregada
Litoral	50	7	6,3%	14,0%
Interior	48	4	3,6%	8,3%
Regiões Autónomas / Ilhas	14	2	1,8%	14,3%
Total	112	13	11,6%	11,6%

Em termos comparativos ao nível da dimensão, os resultados traduzem que esta medida fiscal tem maior expressividade nos municípios de grande dimensão.

Quadro n.º 12 – N.º de municípios que adotaram a minoração / redução da taxa de IMI dos prédios classificados de interesse público, de valor municipal ou património cultural, por dimensão

Dimensão	N.º municípios da Amostra	N.º de municípios da Amostra que utilizam	% municípios da Amostra que utilizam	% N.º de municípios que utilizam / Amostra desagregada
Grande	19	4	3,6%	21,1%
Médio	35	4	3,6%	11,4%
Pequeno	58	5	4,5%	8,6%
Total	112	13	11,6%	11,6%

Questão n.º 1.20 – Recenseamento dos municípios que utilizam, ao abrigo do n.º 13 do artigo 112.º do CIMI, a minoração / redução da taxa a aplicar em 31/12/2015 e a cobrar em 2016, sobre os prédios urbanos destinados a habitação própria e permanente, em função do número de dependentes.

Esta medida fiscal é uma inovação legislativa incluída no Orçamento de Estado de 2015, tendo sido adotada por 67,9% dos municípios da amostra.

Quadro n.º 13 – N.º de municípios que adotaram a minoração / redução da taxa de IMI dos prédios urbanos destinados a habitação própria e permanente, em função do número de dependentes, por localização

Localização	N.º municípios da Amostra	N.º de municípios da Amostra que utilizam	% municípios da Amostra que utilizam	% N.º de municípios que utilizam / Amostra desagregada
Litoral	50	33	29,5%	66,0%
Interior	48	30	26,8%	62,5%
Regiões Autónomas / Ilhas	14	13	11,6%	92,9%
Total	112	76	67,9%	67,9%

Em termos comparativos ao nível da dimensão dos municípios, esta medida fiscal tem maior expressão nos municípios de média dimensão (74,3%), pequena dimensão (67,2%) e de grande dimensão (57,9%).

Quadro n.º 14 – N.º de municípios que adotaram a minoração / redução da taxa de IMI dos prédios urbanos destinados a habitação própria e permanente, em função do número de dependentes, por localização

Dimensão	N.º municípios da Amostra	N.º de municípios da Amostra que utilizam	% municípios da Amostra que utilizam	% N.º de municípios que utilizam / Amostra desagregada
Grande	19	11	9,8%	57,9%
Médio	35	26	23,2%	74,3%
Pequeno	58	39	34,8%	67,2%
Total	112	76	67,9%	67,9%

Questão n.º 2.1 – Recenseamento dos municípios que deliberaram à isenção genérica da derrama e/ou o lançamento da taxa reduzida para os sujeitos passivos cujo volume de negócios no ano anterior seja inferior a 150.000,00 euros.

Os resultados evidenciam que a concessão de isenção genérica e/ou lançamento da taxa reduzida da derrama municipal é deliberada por 61,6% dos municípios da amostra.

Quadro n.º 15 – N.º de municípios que deliberaram a isenção e / ou redução da derrama municipal por localização

Localização	Amostra	N.º municípios que deliberam a isenção genérica e/ou lançamento de taxa reduzida	% municípios da Amostra que utilizam	% N.º de municípios que utilizam / Amostra desagregada
Litoral	50	38	33,9%	76,0%
Interior	48	25	22,3%	52,1%
Regiões Autónomas / Ilhas	14	6	5,4%	42,9%
Total	112	69	61,6%	61,6%

Em termos comparativos ao nível da dimensão dos municípios, a utilização destas medidas fiscais parece estar correlacionada com a dimensão, assumindo enorme expressividade nos municípios grandes (94,7%) e nos municípios médios (71,4%).

Quadro n.º 16 – N.º de municípios que deliberaram a isenção e /ou redução da derrama municipal por dimensão

Dimensão	Amostra	N.º municípios que deliberaram a isenção genérica e/ou lançamento de taxa reduzida	% municípios da Amostra que utilizam	% N.º de municípios que utilizam / Amostra desagregada
Grande	19	18	16,1%	94,7%
Médio	35	25	22,3%	71,4%
Pequeno	58	26	23,2%	44,8%
Total	112	69	61,6%	61,6%

Questão n.º 3.1 – Recenseamento dos municípios que renunciam total ou parcial da receita da participação variável de IRS.

Os resultados evidenciam estas medidas fiscais são utilizadas por 35,7% dos municípios da amostra e que são os municípios do Interior (17,9%) que mais adotam esta medida fiscal em favor dos munícipes das respetivas jurisdições territoriais.

Quadro n.º 17 – N.º de municípios que deliberaram a renúncia total ou parcial da receita da participação variável de IRS, por localização

Localização	Amostra	N.º Municípios que renunciam ou reduzem a taxa da participação variável de IRS	% N.º de municípios da Amostra que utilizam	% N.º de municípios que utilizam / Amostra desagregada
Litoral	50	17	15,2%	34,0%
Interior	48	20	17,9%	41,7%
Regiões Autónomas / Ilhas	14	3	2,7%	21,4%
Total	112	40	35,7%	35,7%

Os resultados evidenciam que é nos municípios de pequena e média dimensão que estas medidas fiscais são mais adotadas.

Quadro n.º 18 – N.º de municípios que deliberaram a renúncia total ou parcial da receita da participação variável de IRS, por dimensão

Dimensão	Amostra	N.º Municípios que renunciam ou reduzem a taxa da participação variável de IRS	% N.º de municípios da Amostra que utilizam	% N.º de municípios que utilizam / Amostra desagregada
Grande	19	5	4,5%	26,3%
Médio	35	13	11,6%	37,1%
Pequeno	58	22	19,6%	37,9%
Total	112	40	35,7%	35,7%

Questão n.º 4.1 – Recenseamento dos municípios que quantificam, por tipologia, os montantes não cobrados de taxas municipais devido às isenções objetivas e subjetivas previstas nos regulamentos municipais.

Os resultados evidenciam que somente cerca de 24,1% dos municípios da amostra apuram, por tipologia, os quantitativos das taxas municipais que deixam de ser liquidados e pagos, ao abrigo das isenções objetivas e subjetivas previstas nos Regulamentos Municipais, como sejam: associações desportivas, culturais e recreativas concelhias; freguesias do concelho, instituições de solidariedade social; sindicatos; *et cetera*.

Quadro n.º 19 – N.º de municípios que quantificam, por tipologia, os montantes das isenções de taxas municipais e impostos indiretos, por localização

Localização	Amostra	N.º de municípios que quantificam por tipologia de isenção de tributos	% N.º de municípios da Amostra que quantificam	% N.º de municípios que quantificam / Amostra desagregada
Litoral	50	13	11,6%	26,0%
Interior	48	10	8,9%	20,8%
Regiões Autónomas / Ilhas	14	4	3,6%	28,6%
Total	112	27	24,1%	24,1%

Em termos comparativos ao nível da dimensão dos municípios, a quantificação parece estar correlacionada com a grandeza populacional, pois tem maior significância estatística nos municípios grandes (42,1%).

Quadro n.º 20 – N.º de municípios que quantificam, por tipologia, os montantes das isenções de taxas municipais e impostos indiretos, por dimensão

Dimensão	Amostra	N.º de municípios que quantificam por tipologia de isenção de tributos	% N.º de municípios da Amostra que quantificam	% N.º de municípios que quantificam / Amostra desagregada
Grande	19	8	7,1%	42,1%
Médio	35	8	7,1%	22,9%
Pequeno	58	11	9,8%	19,0%
Total	112	27	24,1%	24,1%

Questão n.º 5.1 - Recenseamento dos municípios que atribuem benefícios tributários municipais destinados a incentivar a revitalização urbana e a atração dos centros históricos; o fomento da criação e desenvolvimento de unidades económicas; e a captação de investimento endógeno e exógeno.

O conhecimento, transparência e monitorização dos processos de concessão de benefícios e incentivos tributários municipais contribui para a redução da carga tributária e reforçar a

competitividade tributária municipal, embora, em nossa opinião, de forma temporária e artificial.

As evidências recolhidas permitem afirmar que 52,7% dos municípios da amostra atribuem benefícios tributários.

Quadro n.º 21 – N.º de municípios que atribuem benefícios tributários municipais destinados a incentivar a revitalização urbana e a atração dos centros históricos; o fomento da criação e desenvolvimento de unidades económicas; e a captação de investimento endógeno e exógeno, por localização.

Localização	Amostra	N.º municípios que atribuem benefícios tributários	% (N.º de municípios que atribuem benefícios tributários / Amostra)	% N.º de municípios que quantificam / Amostra desagregada
Litoral	50	26	23,2%	52,0%
Interior	48	24	21,4%	50,0%
Regiões Autónomas / Ilhas	14	9	8,0%	64,3%
Total	112	59	52,7%	52,7%

Em termos comparativos ao nível da dimensão, podemos afirmar que a atribuição dos benefícios fiscais tem maior expressividade municípios grandes (68,4%), seguidos dos médios (62,9%) e dos pequenos (41,4%).

Quadro n.º 22 – N.º de municípios que atribuem benefícios tributários municipais destinados a incentivar a revitalização urbana e a atração dos centros históricos; o fomento da criação e desenvolvimento de unidades económicas; e a captação de investimento endógeno e exógeno, por localização.

Dimensão	Amostra	N.º Municípios que atribuem benefícios tributários	% (N.º de municípios que atribuem benefícios tributários / Amostra)	% N.º de municípios que quantificam / Amostra desagregada
Grande	19	13	11,6%	68,4%
Médio	35	22	19,6%	62,9%
Pequeno	58	24	21,4%	41,4%
Total	112	59	52,7%	52,7%

Questão n.º 5.2 - Recenseamento dos municípios que têm regulamentos ou normas orientadoras para atribuição de benefícios tributários municipais evitando a concessão casuística.

A existência de regulamentos e normas orientadoras municipais que disciplinam a atribuição de benefícios tributários são documentos que, em termos genéricos, descrevem as condições de elegibilidade, conferem maior transparência aos processos e evitam a atribuição casuística dos mesmos. Neste aspeto, a liderança desta comparação é detida pelos municípios do Litoral, mas a

concessão dos benefícios tributários não obedece integralmente às disposições existentes em regulamentos ou normas orientadoras.

Quadro n.º 23 – N.º de municípios com regulamentos ou normas orientadoras para atribuição de benefícios tributários, por localização.

Localização	Amostra	N.º de municípios que têm regulamentos ou normas orientadoras de atribuição de benefícios tributários	% (N.º de municípios que têm regulamentos ou normas orientadoras / Amostra)	% N.º de municípios que têm regulamentos ou normas orientadoras / Amostra desagregada
Litoral	50	24	21,4%	48,0%
Interior	48	19	17,0%	39,6%
Regiões Autónomas / Ilhas	14	7	6,3%	50,0%
Total	112	50	44,6%	44,6%

Em relação a existência de regulamentos ou normas orientadoras de atribuição de benefícios tributários verifica-se que nos municípios de grande dimensão todos os benefícios tributários foram atribuídos com base nesses documentos. Nos municípios de média e pequena dimensão existiram benefícios tributários que foram concedidos por deliberação das assembleias municipais por proposta das respetivas câmaras municipais.

Quadro n.º 24 - N.º de municípios com regulamentos ou normas orientadoras para atribuição de benefícios tributários, por dimensão.

Dimensão	Amostra	N.º de municípios que têm regulamentos ou normas orientadoras de atribuição de benefícios tributários	% (N.º de municípios que têm regulamentos ou normas orientadoras / Amostra)	% N.º de municípios que têm regulamentos ou normas orientadoras / Amostra desagregada
Grande	19	13	11,6%	68,4%
Médio	35	17	15,2%	48,6%
Pequeno	58	20	17,9%	34,5%
Total	112	50	44,6%	44,6%

Questão n.º 5.3 – Recenseamento dos municípios que realizam monitorização permanente dos processos, dos valores e dos tipos de benefícios tributários municipais em vigor.

Sobre o nível de recenseamento e monitorização permanente dos processos de concessão de benefícios tributários verifica-se que o valor obtido nas respostas da amostra é reduzido (14,3%), demonstrando um ineficiente e inadequado acompanhamento por parte dos municípios.

Quadro n.º 25 – N.º de municípios que efetuam a monitorização permanente dos processos de benefícios tributários, por localização.

Localização	Amostra	N.º de municípios que efetuam a monitorização permanente dos processos, dos valores e dos tipos de benefícios tributários	% (N.º de municípios que efetuam a monitorização permanente dos processos, dos valores e dos tipos de benefícios tributários / Amostra)	% N.º de municípios que efetuam a monitorização permanente dos processos, dos valores e dos tipos de benefícios tributários / Amostra desagregada
Litoral	50	9	8,0%	18,0%
Interior	48	6	5,4%	12,5%
Regiões Autónomas / Ilhas	14	1	0,9%	7,1%
Total	112	16	14,3%	14,3%

Em termos comparativos ao nível da dimensão, infere-se uma prevalência nos municípios com maior dimensão populacional, mas fica longe ser integral no seu grupo.

Quadro n.º 26 - N.º de municípios que efetuam a monitorização permanente dos processos de benefícios tributários, por dimensão.

Dimensão	Amostra	N.º de municípios que efetuam a monitorização permanente dos processos, dos valores e dos tipos de benefícios tributários	% (N.º de municípios que efetuam a monitorização permanente dos processos, dos valores e dos tipos de benefícios tributários / Amostra)	% N.º de municípios que efetuam a monitorização permanente dos processos, dos valores e dos tipos de benefícios tributários / Amostra desagregada
Grande	19	6	5,4%	31,6%
Médio	35	5	4,5%	14,3%
Pequeno	58	5	4,5%	8,6%
Total	112	16	14,3%	14,3%

Questão n.º 4.3 - Recenseamento dos municípios que publicitam o tipo de isenções e respetivos valores das taxas municipais, por entidade, nos documentos externos, designadamente nos relatórios anuais de gestão e no site institucional da autarquia na internet.

Dos 27 municípios que quantificam os montantes da redução da receita, somente 9 publicita no relatório anual de gestão e no *site* institucional na internet do nome das entidades beneficiárias, respetivo montante e disposição regulamentar aplicada.

Quadro n.º 27 – N.º de municípios que publicitam o tipo de isenções e respetivos valores das taxas municipais, por entidade, nos documentos externos, designadamente nos relatórios anuais de gestão e no *site* institucional da autarquia na internet, por localização.

Localização	Amostra	N.º de municípios que publicita isenções, tipos e valores, nos documentos externos: Relatório anual de Gestão e site institucional na internet	% N.º de municípios da Amostra que publicitam	% N.º de municípios que publicitam / Amostra desagregada
Litoral	50	3	2,7%	6,0%
Interior	48	5	4,5%	10,4%
Regiões Autónomas / Ilhas	14	1	0,9%	7,1%
Total	112	9	8,0%	8,0%

Em termos comparativos ao nível da dimensão dos municípios, os resultados evidenciam que são os municípios de grande dimensão que têm maior nível de publicitação da informação dos benefícios tributários nos relatórios anuais de gestão e nos *sites* institucionais na internet.

Quadro n.º 28 – N.º de municípios que publicitam o tipo de isenções e respetivos valores das taxas municipais, por entidade, nos documentos externos, designadamente nos Relatórios anuais de Gestão e no *site* institucional da Autarquia na internet, por dimensão

Dimensão	Amostra	N.º de municípios que publicita isenções, tipos e valores, nos documentos externos: Relatório anual de Gestão e <i>site</i> institucional na internet	% N.º de municípios da Amostra que publicitam	% N.º de municípios que publicitam / Amostra desagregada
Grande	19	2	1,8%	10,5%
Médio	35	2	1,8%	5,7%
Pequeno	58	5	4,5%	8,6%
Total	112	9	8,0%	8,0%

Questão n.º 5.4 – Conhecer o nível de publicitação do nome das entidades beneficiárias de benefícios tributários municipais, do número de postos de trabalho gerados, da tipologia das isenções e dos respetivos quantitativos nos documentos externos, designadamente nos relatórios anuais de gestão e no *site* institucional da autarquia na internet.

As evidências recolhidas permitem afirmar que, em termos de amostra, é quase inexistente (5,4%) a publicitação nos relatórios anuais de gestão e nos *sites* institucionais da internet, do nome das entidades beneficiárias; do número de processos de concessão requeridos, aprovados, indeferidos e em análise; do número de postos de trabalho criados; e da quantificação do impacto financeiro negativo dos benefícios tributários nos cofres municipais.

Quadro n.º 29 – N.º de municípios que publicitam a informação sobre benefícios tributários nos relatórios anuais de gestão e no *site* institucional da autarquia, por localização.

Localização	Amostra	N.º de municípios que publicitam ... nos relatórios anuais de gestão e no <i>site</i> institucional na internet	% (N.º de municípios que publicitam ... nos relatórios anuais de gestão e no <i>site</i> institucional na internet / Amostra)	% N.º de municípios que publicitam ... nos relatórios anuais de gestão e no <i>site</i> institucional na internet / Amostra desagregada
Litoral	50	2	1,8%	4,0%
Interior	48	3	2,7%	6,3%
Regiões Autónomas / Ilhas	14	1	0,9%	7,1%
Total	112	6	5,4%	5,4%

Em termos de publicitação e disponibilização de informação as evidências recolhidas permitem-nos concluir que os municípios têm, ainda, um longo caminho a percorrer para conferir maior transparência aos processos de atribuição e monitorização, junto dos munícipes, decisores políticos, instituições sectoriais e potenciais entidades beneficiárias.

Quadro n.º 30 - N.º de municípios que publicitam a informação sobre benefícios tributários nos relatórios anuais de gestão e no *site* institucional da autarquia, por dimensão.

Dimensão	Amostra	N.º de municípios que publicitam ... nos relatórios anuais de gestão e no <i>site</i> institucional na internet	% (N.º de municípios que publicitam ... nos relatórios anuais de gestão e no <i>site</i> institucional na internet / Amostra)	% N.º de municípios que publicitam ... nos relatórios anuais de gestão e no <i>site</i> institucional na internet / Amostra desagregada
Grande	19	2	1,8%	10,5%
Médio	35	0	0,0%	0,0%
Pequeno	58	4	3,6%	6,9%
Total	112	6	5,4%	5,4%

Questão n.º 5.5 - Conhecer o nível de permanência nas jurisdições territoriais das entidades beneficiárias após terminado o período onde usufruíram de benefícios tributários municipais.

Em termos de permanência dos agentes económicos após os períodos dos benefícios tributários, os resultados evidenciam que as entidades beneficiárias permaneceram em 35 dos 59 municípios que atribuíram benefícios, o que em termos de amostra representa 31,3%.

Das evidências recolhidas da amostra infere-se que o nível de permanência tem maior significância estatística nos municípios do Interior (14,3%).

Quadro n.º 31 – N.º de municípios onde se verificou a permanência da totalidade das entidades beneficiárias após terminar o período do benefício, por localização.

Localização	Amostra	N.º de municípios com permanência na jurisdição municipal da totalidade das entidades beneficiárias após terminar período de benefício	% (N.º de municípios com permanência na jurisdição municipal da totalidade das entidades beneficiárias após terminar período de benefício) / Amostra)	% N.º de municípios com permanência na jurisdição municipal da totalidade das entidades beneficiárias após terminar período de benefício/ Amostra desagregada
Litoral	50	13	11,6%	26,0%
Interior	48	16	14,3%	33,3%
Regiões Autónomas / Ilhas	14	6	5,4%	42,9%
Total	112	35	31,3%	31,3%

Sobre a permanência de entidades beneficiárias após os períodos dos benefícios tributários, a evidência recolhida da amostra conduze-nos a afirmar que ela é mais significativa estatisticamente nos municípios de pequena (17,0%) e média (10,7%) dimensão.

Quadro n.º 32 - N.º de municípios onde se verificou a permanência da totalidade das entidades beneficiárias após terminar o período do benefício, por dimensão.

Dimensão	Amostra	N.º de municípios com permanência na jurisdição municipal da totalidade das entidades beneficiárias após terminar período de benefício	% (N.º de municípios com permanência na jurisdição municipal da totalidade das entidades beneficiárias após terminar período de benefício) / Amostra)	% N.º de municípios com permanência na jurisdição municipal da totalidade das entidades beneficiárias após terminar período de benefício/ Amostra desagregada
Grande	19	4	3,6%	21,1%
Médio	35	12	10,7%	34,3%
Pequeno	58	19	17,0%	32,8%
Total	112	35	31,3%	31,3%

Questão n.º 5.6 - Conhecer o nível da atividade económica desenvolvida nas jurisdições territoriais pelas entidades beneficiárias depois de terminado o período onde usufruíram de benefícios tributários municipais

Quanto ao nível de atividade de laboração das entidades que se mantiveram nas jurisdições territoriais após o período de benefício tributário foram obtidas as respostas listadas no quadro n.º 33.

Quadro n.º 33 – Nível de atividade de laboração das entidades beneficiárias após terminar período de benefício / isenção

Nível de atividade de laboração das entidades na jurisdição municipal após terminar período de benefício / isenção	Respostas	%
Normal	30	85,7%
Redução insignificante	2	5,7%
Crescimento dentro dos padrões do sector específico	1	2,9%
Crescimento acima dos padrões do sector específico	1	2,9%
Redução significativa	1	2,9%
Total	35	100,0 %

As respostas revelaram que a concessão de benefícios tributários foi virtuosa em termos de dinamização económica e criação de riqueza nos territórios municipais, pois o nível das atividades das entidades beneficiárias após os períodos de benefícios manteve-se ou aumentou (91,5%).

Questão 5.7 - Conhecer as razões subjacentes à saída das jurisdições territoriais das entidades beneficiárias depois de terminado o período onde usufruíram de benefícios tributários municipais

Os municípios sobre as razões subjacentes à saída da totalidade das entidades beneficiárias das jurisdições territoriais após o período de benefício tributário responderam conforme dados constantes do quadro n.º 34.

Quadro n.º 34 - Razões do abandono dos municípios das entidades beneficiárias após período do benefício

Razões que poderão ter levado à saída do município das unidades empresariais no final do período do benefício tributário	Respostas	%
Encerramento das Atividades	4	16,7%
Sem resposta	20	83,3%
Total	24	100,0 %

Parece-nos existir a tendência de se negligenciar a mensuração da eficácia da aplicação deste tipo de medidas fiscais e de se conhecer as razões para a falha dessa eficácia, pois 83,3% dos municípios responderam desconhecer as razões do abandono / saída.

Os municípios, na nossa opinião, deverão conhecer as razões subjacentes à saída das entidades beneficiárias de forma a permitir:

- a) Evitar a atribuição de benefícios de forma inapropriada, abusiva e lesiva do interesse público municipal;
- b) A proliferação de empresas tipo “*papa benefícios*”, que se fixam e transferem entre jurisdições territoriais a troco de um conjunto alargado e diversificado de facilidades e benefícios, designadamente na área tributária;
- c) A desvirtuação do esforço tributário decorrente da concessão de facilidades e benefícios.

Questão n.º 1.2 – Identificação das três principais atividades desenvolvidas pelos Serviços Internos de acompanhamento do IMI

Os resultados obtidos encontram-se elencados no quadro n.º 35.

Quadro n.º 35 – Atividades desenvolvidas pelo Serviço Interno

Atividades desenvolvidas	Total	%
a) Mapear / recensear os prédios urbanos rústicos e mistos	9	6,0%
b) Apreciar os valores patrimoniais tributários dos prédios objeto de avaliações	13	8,7%
c) Servir de interligação com os Serviços Locais de Finanças	39	26,0%
d) Disponibilizar à Autoridade Tributária plantas topográficas e de arquitetura para projeto o cadastro IMI	28	18,7%
e) Identificar os prédios urbanos que integrem Áreas de Reabilitação Urbana (ARU) que podem usufruir de benefícios fiscais / tributários	26	17,3%
f) Identificar os prédios urbanos devolutos e degradados	25	16,7%
g) Elaborar relatório anual com a monitorização dos efeitos das decisões do Município em matéria de IMI (majorações e minorações), bem como do seu impacto nas receitas tributárias e totais municipais	9	6,0%
h) Mapear de processos de legalização e construção	1	0,7%
Total	150	100,0%

Das atividades desenvolvidas destacam-se as tarefas de interligação com os Serviços Locais de Finanças / Autoridade Tributária com valor acumulado absoluto de 67 registos [alíneas c) e d)] e com valor acumulado relativo de 44,7% face ao total de respostas, e a identificação / recenseamento de prédios com um total absoluto de 60 registos [alíneas a), e) e f)] e total relativo de 40%.

Sobre a elaboração de relatórios anuais sobre a monitorização das decisões tributárias foram registadas 9 respostas, que na vertente de dimensão territorial 6 são de grande dimensão e 3 de média dimensão, e na vertente da dimensão de localização 8 são do Litoral e 1 do Interior. Daqui se infere que os serviços internos de acompanhamento do IMI dos municípios respondentes de pequena dimensão e os localizados nas Regiões Autónomas / Ilhas não efetuam monitorizações / projeções dos efeitos das decisões dos órgãos municipais.

Questão n.º 1.4 – Recenseamento dos municípios que quantificaram o valor recebido, em 2015, decorrente da decisão de majoração da taxa aplicável de IMI, em 31/12/2014, aos prédios devolutos há mais de um ano.

A análise do impacto financeiro desta medida fiscal no nível da receita municipal é residual em termos de amostra (4,5%), tendo maior expressividade nos municípios do Litoral, sendo nula nos municípios das Regiões Autónomas / Ilhas.

Quadro n.º 36 – N.º de municípios que quantificaram o acréscimo da receita decorrente da majoração de prédios devolutos por localização

Localização	N.º municípios da Amostra	N.º de municípios da Amostra que quantificam o impacto no valor da receita	% dos municípios da Amostra que quantificam o impacto no valor da receita	% N.º de municípios que quantificam o impacto no valor da receita / Amostra desagregada
Litoral	50	4	3,6%	8,0%
Interior	48	1	0,9%	2,1%
Regiões Autónomas / Ilhas	14	0	0,0%	0,0%
Total	112	5	4,5 %	4,5 %

Em termos comparativos ao nível da dimensão, a análise do impacto financeiro desta medida fiscal no nível da receita municipal tem maior expressividade nos municípios de grande dimensão (15,8%), seguidos dos municípios médios (2,9%) e de pequena dimensão (1,7%).

Quadro n.º 37 – N.º de municípios que quantificaram o acréscimo da receita decorrente da majoração de prédios devolutos por dimensão

Dimensão	N.º municípios da Amostra	N.º de municípios que quantificam o impacto no valor da receita	% dos municípios da Amostra que quantificam o impacto no valor da receita	% N.º de municípios que quantificam o impacto no valor da receita / Amostra desagregada
Grande	19	3	2,7%	15,8%
Médio	35	1	0,9%	2,9%
Pequeno	58	1	0,9%	1,7%
Total	112	5	4,5 %	4,5 %

Questão n.º 1.6 – Análise ao intervalo de fixação da taxa de minoração / redução aplicada, ao abrigo do n.º 6 do artigo 112.º do CIMI, dos prédios integrados em áreas territoriais que sejam objeto de operações de reabilitação urbana ou combate à desertificação em 31/12/2014 e com cobrança em 2015.

Da análise à fixação desta taxa de minoração / redução pode-se concluir que os valores desta medida fiscal estão indexados aos montantes das extremidades do intervalo definido na lei, quer em termos de dimensão quer em localização dos municípios.

Quadro n.º 38 – Fixação da minoração / redução da taxa, no intervalo legal, aplicada aos prédios integrados em ARU's, por localização.

Majoração	Litoral		Interior		Regiões Autónomas / Ilhas		Total	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Inferior ou igual a 10%	4	22,2%	5	35,7%	1	50,0%	10	29,4%
Superior a 10% e inferior a 20%	1	5,6%	2	14,3%	0	0,0%	3	8,8%
Igual a 20%	3	16,7%	2	14,3%	0	0,0%	5	14,7%
Superior a 20% e inferior a 30%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Igual a 30%	10	55,6%	5	35,7%	1	50,0%	16	47,1%
Total	18	100,0%	14	100,0%	2	100,0%	34	100,0%

Quadro n.º 39 – Fixação da minoração / redução da taxa, no intervalo legal, aplicada aos prédios integrados em ARU's, por dimensão

Majoração	Grande		Médio		Pequeno		Total	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Inferior ou igual a 10%	1	12,5%	4	26,7%	5	45,5%	10	29,4%
Superior a 10% e inferior a 20%	0	0,0%	2	13,3%	1	9,1%	3	8,8%
Igual a 20%	2	25,0%	2	13,3%	1	9,1%	5	14,7%
Superior a 20% e inferior a 30%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Igual a 30%	5	62,5%	7	46,7%	4	36,4%	16	47,1%
Total	8	100,0%	15	100,0%	11	100,0%	34	100,0%

Questão n.º 1.7 – Recenseamento dos municípios que quantificaram o valor que deixou de ser cobrado em 2015 decorrente da aplicação da taxa de minoração / redução aplicada em 31/12/2014, ao abrigo do n.º 6 do artigo 112.º do CIMI, para prédios localizados nas ARU's.

A análise do impacto financeiro desta medida fiscal na receita municipal tem maior expressividade nos municípios do Litoral, sendo nula nos municípios das Regiões Autónomas / Ilhas.

Quadro n.º 40 – N.º de municípios que quantificam a quebra das receitas municipais, por localização

Localização	N.º municípios da Amostra	N.º de municípios da Amostra que quantificam o impacto no valor da receita	% dos municípios da Amostra que quantificam o impacto no valor da receita	% N.º de municípios que quantificam o impacto no valor da receita / Amostra desagregada
Litoral	50	7	6,3%	14,0%
Interior	48	3	2,7%	6,3%
Regiões Autónomas / Ilhas	14	0	0,0%	0,0%
Total	112	10	8,9%	8,9%

Em termos comparativos ao nível da dimensão, os resultados evidenciam que o impacto desta medida fiscal, em termos de amostra, tem maior utilização nos municípios de média dimensão, seguida das jurisdições de grande dimensão.

Quadro n.º 41 – N.º de municípios que quantificam a quebra das receitas municipais, por dimensão

Dimensão	N.º municípios da Amostra	N.º de municípios que quantificam o impacto no valor da receita	% dos municípios da Amostra que quantificam o impacto no valor da receita	% N.º de municípios que quantificam o impacto no valor da receita / Amostra desagregada
Grande	19	2	1,8%	10,5%
Médio	35	5	4,5%	14,3%
Pequeno	58	3	2,7%	5,2%
Total	112	10	8,9%	8,9%

Questão n.º 1.9 - Análise da fixação da minoração /redução da taxa, no intervalo legal, aplicada, ao abrigo do n.º 7 do artigo 112.º do CIMI, aos prédios urbanos arrendados em 31/12/2014 e com cobrança em 2015.

Esta medida fiscal não foi utilizada por qualquer município da amostra.

Questão n.º 1.10 – Recenseamento dos municípios que quantificaram o valor que deixou de ser cobrado em 2015 decorrente da aplicação da taxa de minoração / redução aplicada em 31/12/2014, ao abrigo do n.º 7 do artigo 112.º do CIMI.

Esta medida fiscal não foi utilizada por qualquer município da amostra.

Questão n.º 1.12 – Análise ao intervalo de fixação da taxa de majoração aplicada em 31/12/2014, aos prédios urbanos degradados ao abrigo do n.º 8 do artigo 112.º do CIMI, e com cobrança em 2015.

A análise das respostas permite-nos inferir que a fixação dos valores das taxas está indexada ao montante do limite superior do intervalo definido na lei, quer em termos de dimensão quer em localização dos municípios.

Quadro n.º 42 – Fixação no intervalo legal da taxa de majoração aplicada aos prédios urbanos degradados por localização.

Majoração	Litoral		Interior		Regiões Autónomas / Ilhas		Total	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Inferior ou igual a 10%	1	5,3%	1	6,7%	1	20,0%	3	7,7%
Superior a 10% e inferior a 20%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Igual a 20%	0	0,0%	1	6,7%	0	0,0%	1	2,6%
Superior a 20% e inferior a 30%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Igual a 30%	18	94,7%	13	86,7%	4	80,0%	35	89,7%
Total	19	100,0%	15	100,0%	5	100,0%	39	100,0%

Quadro n.º 43 – Fixação, no intervalo legal, da taxa de majoração aplicada aos prédios urbanos degradados por localização.

Majoração	Grande		Médio		Pequeno		Total	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Inferior ou igual a 10%	0	0,0%	2	11,8%	1	11,1%	3	7,7%
Superior a 10% e inferior a 20%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Igual a 20%	0	0,0%	1	5,9%	0	0,0%	1	2,6%
Superior a 20% e inferior a 30%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Igual a 30%	13	100,0%	14	82,4%	8	88,9%	35	89,7%
Total	13	100,0%	17	100,0%	9	100,0%	39	100,0%

Questão n.º 1.13 – Recenseamento dos municípios que quantificaram o valor recebido em 2015, decorrente da decisão de majoração em 31/12/2014, dos prédios urbanos degradados ao abrigo do n.º 8 do artigo 112.º do CIMI.

A análise do impacto financeiro desta medida fiscal no nível da receita municipal tem maior significância estatística nos municípios do Litoral, sendo nula nos municípios das Regiões Autónomas / Ilhas.

Quadro n.º 44 – N.º de municípios que quantificam o acréscimo da receita decorrente da majoração da taxa de IMI de prédios degradados, por localização

Localização	N.º municípios da Amostra	N.º de municípios da Amostra que quantificam o impacto no valor da receita	% dos municípios da Amostra que quantificam o impacto no valor da receita	% N.º de municípios que quantificam o impacto no valor da receita / Amostra desagregada
Litoral	50	8	7,1%	16,0%
Interior	48	4	3,6%	8,3%
Regiões Autónomas / Ilhas	14	0	0,0%	0,0%
Total	112	12	10,7%	10,7%

As evidências recolhidas sobre a quantificação da receita decorrente da utilização desta medida fiscal indiciam por estar correlacionada com a dimensão do município, sendo claramente superior nos municípios grandes.

Quadro n.º 45 – N.º de municípios que quantificam o acréscimo da receita decorrente da majoração da taxa de IMI de prédios degradados, por dimensão

Dimensão	N.º municípios da Amostra	N.º de municípios que quantificam o impacto no valor da receita	% dos municípios da Amostra que quantificam o impacto no valor da receita	% N.º de municípios que quantificam o impacto no valor da receita / Amostra desagregada
Grande	19	5	4,5%	26,3%
Médio	35	4	3,6%	11,4%
Pequeno	58	3	2,7%	5,2%
Total	112	12	10,7%	10,7%

Questão n.º 1.15 – Análise ao intervalo de fixação da taxa de majoração aplicada em 31/12/2014, aos prédios rústicos com áreas florestais que se encontram em situação de abandono, ao abrigo do n.º 9 do artigo 112.º do CIMI, e com cobrança em 2015.

Os quatro municípios respondentes da amostra utilizam a taxa máxima de majoração prevista na lei, designadamente a elevação ao dobro.

Quadro n.º 46 – Fixação de taxa de IMI, no intervalo legal, da majoração aplicada aos prédios rústicos com áreas florestais que se encontram em situação de abandono, por localização.

Majoração	Litoral		Interior		Regiões Autónomas / Ilhas		Total	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Inferior a 1	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Igual a 1	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Superior a 1 e igual a 1,5	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
superior a 1,5 e inferior a 2	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
igual a 2 (dobro)	3	100,0%	1	100,0%	0	0,0%	4	100,0%
Total	3	100,0%	1	100,0%	0	0,0%	4	100,0%

Quadro n.º 47 – Fixação de taxa de IMI, no intervalo legal, da majoração aplicada aos prédios rústicos com áreas florestais que se encontram em situação de abandono, por dimensão.

Majoração	Grande		Médio		Pequeno		Total	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Inferior a 1	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Igual a 1	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Superior a 1 e igual a 1,5	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
superior a 1,5 e inferior a 2	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
igual a 2 (dobro)	1	100,0%	3	100,0%	0	0,0%	4	100,0%
Total	1	100,0%	3	100,0%	0	0,0%	4	100,0%

Questão n.º 1.16 – Recenseamento dos municípios que quantificaram o valor recebido em 2015, decorrente da decisão de majoração da taxa dos prédios rústicos com áreas florestais que se encontram em situação de abandono.

Nenhum município da amostra quantificou o impacto financeiro positivo desta medida.

Questão n.º 1.18 – Análise ao intervalo de fixação da minoração / redução da taxa de IMI aplicada em 31/12/2014, aplicada aos prédios classificados como interesse público, de valor municipal ou património cultural, nos termos da respetiva legislação em vigor, desde que estes prédios não se encontrem abrangidos pela alínea n), do n.º 1, do artigo 44.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, e receita cobrada em 2015.

A evidência obtida permite-nos afirmar que as minorações / reduções das taxas são diferenciadas consoante a localização dos municípios.

Quadro n.º 48 – Fixação de taxa de IMI, no intervalo legal, da minoração / redução aplicada aos prédios classificados como interesse público, de valor municipal ou património cultural, por localização

Majoração	Litoral		Interior		Regiões Autónomas / Ilhas		Total	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Inferior ou igual a 20%	1	14,3%	3	75,0%	1	50,0%	5	38,5%
Superior a 20% e inferior ou igual a 30%	3	42,9%	0	0,0%	1	50,0%	4	30,8%
Superior a 30% e inferior ou igual a 40%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Superior a 40% e inferior a 50%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Igual a 50%	3	42,9%	1	25,0%	0	0,0%	4	30,8%
Total	7	100,0%	4	100,0%	2	100,0%	13	100,0%

Em termos comparativos ao nível da dimensão, existem diferenças na fixação desta minoração / redução conforme pode ser observado no quadro n.º 49.

Quadro n.º 49 – Fixação de taxa de IMI, no intervalo legal, da minoração / redução aplicada aos prédios classificados como interesse público, de valor municipal ou património cultural, por dimensão

Majoração	Grande		Médio		Pequeno		Total	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Inferior ou igual a 20%	0	0,0%	1	25,0%	4	80,0%	5	38,5%
Superior a 20% e inferior ou igual a 30%	3	75,0%	1	25,0%	0	0,0%	4	30,8%
Superior a 30% e inferior ou igual a 40%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Superior a 40% e inferior a 50%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Igual a 50%	1	25,0%	2	50,0%	1	20,0%	4	30,8%
Total	4	100,0%	4	100,0%	5	100,0%	13	100,0%

Questão n.º 1.19 – Recenseamento dos municípios que quantificaram o valor que deixou ser recebido em 2015 decorrente da decisão de minoração / redução, em 31/12/2014, da taxa de IMI dos prédios classificados como interesse público, de valor municipal ou património cultural.

Embora com resultados extremamente reduzidos, poder-se-á referir que a análise do impacto financeiro desta medida fiscal na receita municipal tem maior significância nos municípios do Litoral, sendo nula nos municípios das Regiões Autónomas / Ilhas.

Quadro n.º 50 – N.º de municípios que quantificaram a redução da receita de 2015 decorrente da minoração / redução, em 31/12/2014, da taxa de IMI dos prédios classificados como interesse público, de valor municipal ou património cultural, por localização

Localização	N.º municípios da Amostra	N.º de municípios da Amostra que quantificam o impacto no valor da receita	% dos municípios da Amostra que quantificam o impacto no valor da receita	% N.º de municípios que quantificam o impacto no valor da receita / Amostra desagregada
Litoral	50	2	1,8%	4,0%
Interior	48	1	0,9%	2,1%
Regiões Autónomas / Ilhas	14	0	0,0%	0,0%
Total	112	3	2,7%	2,7%

Em termos comparativos de dimensão são os municípios pequenos que apresentam maior nível de quantificação do impacto negativo da medida fiscal em termos de orçamento da receita.

Quadro n.º 51 – N.º de municípios que quantificaram a redução da receita de 2015 decorrente da minoração / redução, em 31/12/2014, da taxa de IMI dos prédios classificados como interesse público, de valor municipal ou património cultural, por dimensão

Dimensão	N.º municípios da Amostra	N.º de municípios que quantificam o impacto no valor da receita	% dos municípios da Amostra que quantificam o impacto no valor da receita	% N.º de municípios que quantificam o impacto no valor da receita / Amostra desagregada
Grande	19	1	0,9%	5,3%
Médio	35	0	0,0%	0,0%
Pequeno	58	2	1,8%	3,4%
Total	112	3	2,7%	2,7%

Questão n.º 1.21 – Recenseamento dos municípios que quantificaram o valor que deixará ser recebido em 2016 decorrente da decisão de minoração / redução, em 31/12/2015, da taxa de IMI dos prédios urbanos destinados a habitação própria e permanente, em função do número de dependentes.

A análise do impacto financeiro desta medida fiscal ascende a 54,5 % dos municípios da amostra, tendo maior significância estatística nos municípios do Litoral, conforme quadro n.º 52.

Quadro n.º 52 – N.º de municípios que quantificaram a redução da receita de 2016 decorrente da minoração / redução, em 31/12/2015, da taxa de IMI dos prédios urbanos destinados a habitação própria e permanente, em função do número de dependentes, por localização

Localização	N.º municípios da Amostra	N.º de municípios da Amostra que quantificam o impacto no valor da receita	% dos municípios da Amostra que quantificam o impacto no valor da receita	% N.º de municípios que quantificam o impacto no valor da receita / Amostra desagregada
Litoral	50	27	24,1%	54,0%
Interior	48	23	20,5%	47,9%
Regiões Autónomas / Ilhas	14	11	9,8%	78,6%
Total	112	61	54,5%	54,5%

Em termos comparativos ao nível da dimensão dos municípios, a quantificação desta medida fiscal tem maior expressividade nos municípios de média dimensão (62,9%), pequena dimensão (51,7%) e de grande dimensão (47,4%).

Quadro n.º 53 – N.º de municípios que quantificaram a redução da receita de 2016 decorrente da minoração / redução, em 31/12/2015, da taxa de IMI dos prédios urbanos destinados a habitação própria e permanente, em função do número de dependentes, por dimensão

Dimensão	N.º municípios da Amostra	N.º de municípios que quantificam o impacto no valor da receita	% dos municípios da Amostra que quantificam o impacto no valor da receita	% N.º de municípios que quantificam o impacto no valor da receita / Amostra desagregada
Grande	19	9	8,0%	47,4%
Médio	35	22	19,6%	62,9%
Pequeno	58	30	26,8%	51,7%
Total	112	61	54,5%	54,5%

Questão n.º 2.2 – Recenseamento dos municípios que quantificaram o valor que deixou ser recebido em 2015 decorrente da deliberação da isenção e / ou redução da derrama municipal tomada em 2014.

A análise do impacto financeiro destas medidas fiscais no nível de receita municipal (17,9% da amostra) tem maior expressividade nos municípios localizados no Litoral, seguidos dos municípios do Interior e sem qualquer utilização nos municípios das Regiões Autónomas / Ilhas.

Quadro n.º 54 – N.º de municípios que quantificaram a quebra da receita em 2015 decorrente da deliberação da isenção e / ou redução da derrama municipal tomada em 2014, por localização

Localização	Amostra	N.º de municípios que quantificam a quebra do valor da receita	% municípios da Amostra que quantificam	% N.º de municípios que quantificam / Amostra desagregada
Litoral	50	14	12,5%	28,0%
Interior	48	6	5,4%	12,5%
Regiões Autónomas / Ilhas	14	0	0,0%	0,0%
Total	112	20	17,9%	17,9%

Em termos comparativos ao nível da dimensão dos municípios, a quantificação destas medidas fiscais parece estar correlacionada com a dimensão, assumindo alguma expressividade nos municípios grandes (36,8%) e nos municípios médios (22,9%).

Quadro n.º 55 – N.º de municípios que quantificaram a quebra da receita em 2015 decorrente da deliberação da isenção e / ou redução da derrama municipal tomada em 2014, por dimensão

Dimensão	Amostra	N.º de municípios que quantificam a quebra do valor da receita	% municípios da Amostra que quantificam	% N.º de municípios que quantificam / Amostra desagregada
Grande	19	7	6,3%	36,8%
Médio	35	8	7,1%	22,9%
Pequeno	58	5	4,5%	8,6%
Total	112	20	17,9%	17,9%

Questão n.º 3.2 – Recenseamento dos municípios que quantificaram o valor que deixou ser recebido em 2015 decorrente da deliberação da renúncia total ou parcial da participação variável de IRS tomada em 2014.

A quantificação do impacto financeiro da quebra de receita associada às decisões dos órgãos municipais é 25,9% em termos de amostra, sendo efetuada nos municípios do Interior (14,3%) e do Litoral (11,6%), enquanto os municípios das Regiões Autónomas / Ilhas não realizam essa atividade operacional.

Quadro n.º 56 – N.º de municípios que quantificaram a quebra da receita em 2015 decorrente da deliberação de renúncia total ou parcial da participação variável de IRS tomada em 2014, por localização

Localização	Amostra	N.º de municípios que quantificam a quebra do valor da receita	% N.º de municípios da Amostra que quantificam	% N.º de municípios que quantificam / Amostra desagregada
Litoral	50	13	11,6%	26,0%
Interior	48	16	14,3%	33,3%
Regiões Autónomas / Ilhas	14	0	0,0%	0,0%
Total	112	29	25,9%	25,9%

Em termos comparativos ao nível da dimensão dos municípios, a quantificação do impacto financeiro destas medidas fiscais é realizada nos municípios médios (28,6%), pequenos (27,6%) e grandes (15,8%). Nesta análise, os grandes municípios estranhamente situam-se em último lugar.

Quadro n.º 57 – N.º de municípios que quantificaram a quebra da receita em 2015 decorrente da deliberação de renúncia total ou parcial da participação variável de IRS tomada em 2014, por dimensão

Dimensão	Amostra	N.º de municípios que quantificam a quebra do valor da receita	% N.º de municípios da Amostra que quantificam	% N.º de municípios que quantificam / Amostra desagregada
Grande	19	3	2,7%	15,8%
Médio	35	10	8,9%	28,6%
Pequeno	58	16	14,3%	27,6%
Total	112	29	25,9%	25,9%

Questão n.º 4.2 – Conhecimento dos níveis de quebra da receita devido à não cobrança de taxas municipais pela existência de isenções objetivas e subjetivas previstas nos regulamentos municipais.

A análise das respostas permitiu apurar que 6 municípios da amostra (22,2%) que, na questão n.º 4.1, responderam que quantificam por tipologia de receita, na presente questão não indicaram qualquer valor na quebra na receita. O nível da quebra de receitas mais frequente é inferior ou igual a € 50.000,00, em termos de localização e dimensão dos municípios.

Quadro n.º 58 – Nível de quebra nos orçamentos da receita municipal de 2015, devido à existência de isenções de taxas municipais, por localização.

Receita não cobrada	Litoral		Interior		Regiões Autónomas / Ilhas		Total	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
a) Não sabe / Não responde	3	23,1%	1	10,0%	2	50,0%	6	22,2%
b) Inferior ou igual a 50.000 euros	5	38,5%	7	70,0%	2	50,0%	14	51,9%
c) Superior a 50.000 euros e inferior ou igual a 250.000 euros	3	23,1%	1	10,0%	0	0,0%	4	14,8%
d) Superior a 250.000 euros e inferior ou igual a 500.000 euros	1	7,7%	1	10,0%	0	0,0%	2	7,4%
e) Superior a 500.000 euros e inferior ou igual a 1.000.000 euros	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
f) Superior a 1.000.000 euros	1	7,7%	0	0,0%	0	0,0%	1	3,7%
Total	13	100,0%	10	100,0%	4	100,0%	27	100,0%

Quadro n.º 59 – Nível de quebra nos orçamentos da receita municipal de 2015, devido à existências de isenções de taxas municipais, por dimensão

Receita não cobrada	Grande		Médio		Pequeno		Total	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
a) Não sabe / Não responde	2	25,0%	2	25,0%	2	18,2%	6	22,2%
b) Inferior ou igual a 50.000 euros	2	25,0%	4	50,0%	8	72,7%	14	51,9%
c) Superior a 50.000 euros e inferior ou igual a 250.000 euros	2	25,0%	1	12,5%	1	9,1%	4	14,8%
d) Superior a 250.000 euros e inferior ou igual a 500.000 euros	1	12,5%	1	12,5%	0	0,0%	2	7,4%
e) Superior a 500.000 euros e inferior ou igual a 1.000.000 euros	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
f) Superior a 1.000.000 euros	1	12,5%	0	0,0%	0	0,0%	1	3,7%
Total	8	100,0%	8	100,0%	11	100,0%	27	100,0%

Análise Complementar

Para se conhecer com maior profundidade a utilização das medidas fiscais pelos municípios da Amostra foram realizadas as seguintes análises: A) À fixação da taxa geral de IMI dos prédios urbanos; B) À fixação da taxa geral e / ou reduzida da derrama municipal; e C) À fixação da taxa variável de IRS.

A – Análise à fixação da taxa geral de IMI dos prédios urbanos

O valor da fixação da taxa geral dos municípios da amostra foi analisado com as funções da estatística descritiva usual, compostas de média, mediana, moda, desvio padrão, máximo, mínimo e frequência, conforme quadro n.º 60.

Quadro n.º 60 - Fixação da taxa geral de IMI dos prédios urbanos em 2013 e 2014

Medida de tendência central ou dispersão	2013	2014
Média	0,370%	0,376%
Mediana	0,350%	0,350%
Moda	0,300%	0,300%
Desvio Padrão	0,066%	0,070%
Máximo	0,500%	0,500%
Mínimo	0,300%	0,300%
N.º Total de municípios	112	
N.º de Municípios com taxa máxima	16	21
% de Municípios com taxa máxima	14,3%	18,8%
N.º de Município com taxa mínima	34	30
% de Município com taxa mínima	30,4%	26,8%

Do quadro anterior ressalta a evidência de que, em termos da amostra, a taxa máxima foi definida somente em 16 (2013) e 21 (2014) municípios, representando 14,3% e 18,8%, enquanto a taxa mínima foi fixada em 34 (2013) e 30 (2014) municípios, representando 30,4% e 26,8%. Daqui decorre que os restantes 62 (2013) e 61 (2014) municípios da amostra, representando respetivamente 55,3% e 54,4%, adotam taxas normais com valores intermédios, renunciando parcialmente a receita deste tributo.

Por conseguinte, poder-se-á concluir que, em termos genéricos, a amplitude da autonomia tributária definida legalmente [0,300% - 0,500%] não é aproveitada na plenitude pelos municípios.

Quadro n.º 61 – N.º de municípios com fixação diferenciada da taxa de IMI dos prédios urbanos, por localização

Ano	Litoral				Interior				Região Autónoma / Ilhas			
	Máxima	Intermédia	Mínima	Total da amostra	Máxima	Intermédia	Mínima	Total da amostra	Máxima	Intermédia	Mínima	Total da amostra
2013	1	41	8	50	4	18	26	48	11	3	0	14
2014	2	37	11	50	8	21	19	48	11	3	0	14

Do quadro n.º 61 ressalta a evidência que, em termos de amostra, a fixação da taxa máxima foi utilizada predominantemente pelos municípios das Regiões Autónomas / Ilhas, enquanto a taxa mínima foi adotado com maior frequência pelos municípios do Interior.

Quadro n.º 62 - N.º de municípios com fixação diferenciada da taxa de IMI dos prédios urbanos, por dimensão

Ano	Grande				Médio				Pequeno			
	Máxima	Intermédia	Mínima	Total da amostra	Máxima	Intermédia	Mínima	Total da amostra	Máxima	Intermédia	Mínima	Total da amostra
2013	0	18	1	19	5	21	9	35	11	23	24	58
2014	0	17	2	19	7	21	7	35	14	23	21	58

Os resultados do quadro anterior evidenciam que a adoção dos valores intermédios do intervalo legal previsto para a fixação da taxa geral dos prédios urbanos tem uma significância estatística elevada para os três tipos de municípios.

No quadro n.º 63 ressalta a evidência que a fixação da taxa geral de IMI tem uma utilização ligeiramente inferior pelos municípios com contratos que titulam compromissos financeiros (PAEL e FAM) quando efetuada comparação com os municípios sem contratos, traduzindo a ideia que esta medida fiscal foi utilizada para reforçar a estrutura da receita municipal.

Quadro n.º 63 – N.º de municípios que fixam o valor máximo da taxa geral de IMI dos prédios urbanos com ou sem contrato financeiro

Ano	PAEL	FAM	Sem contrato	Total
2013	5	2	9	16
2014	8	2	11	21

B – Análise à fixação da taxa geral e/ou reduzida da derrama municipal

Os valores da fixação das taxas normal e reduzida da derrama municipal dos municípios da amostra foram analisados com as funções da estatística descritiva usual, compostas de média, mediana, moda, desvio padrão, máximo, mínimo e frequência, conforme quadro n.º 64.

Quadro n.º 64 - Fixação da taxa geral e/ou reduzida da derrama municipal em 2013 e 2014

Medida de Tendência Central ou dispersão	2013		2014	
	Taxa Normal	Taxa Reduzida	Taxa Normal	Taxa Reduzida
Média	0,873%	0,220%	0,850%	0,208%
Mediana	1,350%	0,000%	1,300%	0,000%
Moda	1,500%	0,000%	1,500%	0,000%
Desvio Padrão	0,702%	0,397%	0,711%	0,391%
Máximo	1,500%	1,400%	1,500%	1,400%
Mínimo	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%
Total de Municípios	112			
N.º de Municípios com valor máximo	53	1	52	1
% de Municípios com valor máximo	47,3%	0,9%	46,4%	0,9%
N.º de Município com valor mínimo	42	80	44	83
% de Município com valor mínimo	37,5%	71,4%	39,3%	74,1%

Do quadro anterior ressalta a evidência de que, em termos da amostra, a taxa normal máxima foi definida por 53 (2013) e 52 (2014) municípios, representando respetivamente 47,3% e 46,4% da amostra. A isenção total da taxa normal da derrama foi utilizada por 42 (2013) e 44 (2014), representando respetivamente 37,5% e 39,3% da amostra. Daqui decorre que os restantes 17 (2013) e 16 (2014) municípios da amostra, representando respetivamente 15,3% e 14,3%, adotaram taxas normais com valores intermédios, renunciando parcialmente a receita deste tributo.

Por sua vez, a taxa máxima reduzida (1,4%) da derrama municipal foi fixada apenas por um município nos anos de 2013 e 2014, representando 0,9% da amostra. A isenção da taxa reduzida foi adotada por 80 (2013) e 83 (2014), representando respetivamente 71,4% e 74,1% da amostra. Daqui decorre que os restantes 31 (2013) e 28 (2014) municípios da amostra, representando respetivamente 27,7% e 25,0%, adotaram taxas reduzidas com valores intermédios, renunciando parcialmente a receita deste tributo.

Por conseguinte, poder-se-á concluir que, em termos genéricos, a amplitude da autonomia tributária definida legalmente para a fixação da derrama municipal não é aproveitada na plenitude pelos municípios portugueses.

**Quadro n.º 65 - N.º de municípios que deliberam taxas de derrama
Municipal, por localização**

Ano	Litoral			Interior			Região Autónoma / Ilhas		
	Normal	Reduzida	Total da Amostra	Normal	Reduzida	Total da Amostra	Normal	Reduzida	Total da Amostra
2013	31	1	50	20	0	48	2	0	14
2014	30	1	50	20	0	48	2	0	14

Do quadro n.º 65 ressalta a evidência que o valor máximo da taxa normal é utilizado com maior frequência pelos municípios do Litoral.

**Quadro n.º 66 - N.º de municípios que deliberam das taxas de derrama
Municipal, por dimensão**

Ano	Grande			Médio			Pequeno		
	Normal	Reduzida	Total da Amostra	Normal	Reduzida	Total da Amostra	Normal	Reduzida	Total da Amostra
2013	15	1	19	20	0	35	18	0	58
2014	15	1	19	19	0	35	18	0	58

Do quadro anterior ressalta a evidência que a fixação do valor máximo da taxa normal é adotada pelos municípios de grande dimensão.

**Quadro n.º 67 – N.º de municípios que deliberam a isenção de taxas
derrama municipal, por localização**

Ano	Litoral			Interior			Região Autónoma / Ilhas		
	Normal	Reduzida	Total da Amostra	Normal	Reduzida	Total da Amostra	Normal	Reduzida	Total da Amostra
2013	11	31	50	22	37	48	9	12	14
2014	12	32	50	23	39	48	9	12	14

Do quadro n.º 67 ressalta a evidência que a medida fiscal de isenção / redução parcial da derrama municipal tem maior significância estatística nos municípios do Interior e das Regiões Autónomas / Ilhas.

**Quadro n.º 68 – N.º de municípios que deliberam a isenção de taxas de
derrama municipal, por dimensão**

Ano	Grande			Médio			Pequeno		
	Normal	Reduzida	Total da Amostra	Normal	Reduzida	Total da Amostra	Normal	Reduzida	Total da Amostra
2013	0	9	19	7	22	35	35	49	58
2014	0	10	19	9	24	35	35	49	58

Do quadro anterior ressalta a evidência que a adoção da medida fiscal de isenção / redução parcial da derrama municipal tem maior representatividade nos municípios de pequena e média dimensão.

C - Análise à fixação da taxa variável de IRS

O valor da fixação do valor da taxa variável de IRS da amostra foi analisado com as funções da estatística descritiva usual, compostas de média, mediana, moda, desvio padrão, máximo, mínimo e frequência, conforme quadro n.º 69.

Quadro n.º 69 - Fixação da taxa variável de IRS nos anos de 2013 e 2014

Medida de tendência central ou dispersão	2013	2014
Média	2,446%	3,018%
Mediana	2,500%	4,500%
Moda	0,000%	5,000%
Desvio Padrão	2,330%	2,263%
Máximo	5,000%	5,000%
Mínimo	0,000%	0,000%
N.º Total de municípios	112	
N.º de Municípios com taxa máxima	43	52
<i>% de Municípios com taxa máxima</i>	38,4%	46,4%
N.º de Município com taxa mínima	51	38
<i>% de Município com taxa mínima</i>	45,5%	33,9%

Do quadro anterior ressalta a evidência que, em termos da amostra, a taxa máxima (5,000%) foi definida por 43 (2013) e 52 (2014) municípios, representando respetivamente 38,4% e 46,4% da amostra. A renúncia total da taxa variável de IRS (taxa mínima) foi adotada por 51 (2013) e 38 (2014), representando respetivamente 45,5% e 33,9% da amostra. Daqui decorre que os restantes 18 (2013) e 22 (2014) municípios da amostra, representando respetivamente 16,1 % e 19,6%, fixaram taxas com valores intermédios, renunciando parcialmente a receita proveniente deste tributo.

A alteração do valor da taxa modal do ano de 2013 (0,000%) para 2014 (5,000%) resultou da introdução na actual LFL, Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro, da disposição de que à falta de deliberação ou de comunicação extemporânea desta, considera-se que o município abdica da receita, ou seja, fixa em 0,000% a sua participação. Na anterior LFL a falta de comunicação correspondia à fixação da taxa no valor do limite superior, ou seja, nos 5,000%.

Quadro n.º 70 – N.º de municípios que deliberam a fixação da taxa variável de IRS, por localização

Ano	Litoral				Interior				Região Autónoma / Ilhas			
	Máxima	Intermédia	Isenção	Total da Amostra	Máxima	Intermédia	Isenção	Total da Amostra	Máxima	Intermédia	Isenção	Total da Amostra
2013	24	9	17	50	17	9	22	48	2	0	12	14
2014	25	11	14	50	19	10	19	48	8	1	5	14

Do quadro n.º 70 ressaltam as evidências de que a fixação do valor máximo da taxa variável de IRS foi utilizada com maior frequência pelos municípios do Litoral e a isenção teve maior expressividade nos municípios do Interior e das Regiões / Autónomas.

Quadro n.º 71 – N.º de municípios que deliberam a fixação da taxa variável de IRS, por dimensão

Ano	Grande				Médio				Pequeno			
	Máxima	Intermédia	Isenção	Total da Amostra	Máxima	Intermédia	Isenção	Total da Amostra	Máxima	Intermédia	Isenção	Total da Amostra
2013	10	4	5	19	15	8	12	35	18	6	34	58
2014	9	5	5	19	16	9	10	35	27	8	23	58

Os resultados do quadro anterior permitem inferir que a fixação do valor máximo da taxa variável de IRS tem maior significância estatística nos municípios de grande dimensão e a isenção foi utilizada com maior frequência pelos municípios de pequena e média dimensão.